Die parlamentarische und die gerichtliche Überprüfung der Unterhauswahlen in England

Kritische Betrachtung der englischen Wahlprüfung in Gegenwart und Vergangenheit

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doctor iuris der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern

vorgelegt von

Rudolf F. Altermatt

Fürsprecher

von Balsthal

DRUCK FRANZ RENGGLI + SCHWARZENBACH (SG)

1957

Die parlamentarische und die gerichtliche Überprüfung der Unterhauswahlen in England

Kritische Betrachtung der englischen Wahlprüfung in Gegenwart und Vergangenheit

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doctor iuris der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern

vorgelegt von

Rudolf F. Altermatt

Fürsprecher

von Balsthal

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

DRUCK FRANZ RENGGLI + SCHWARZENBACH (SG)

1957

Die Fakultät hat diese Arbeit am 16. Mai 1957 auf Antrag von Prof. Dr. Hans Huber als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

In Dankbarkeit
meinen lieben Eltern
zugeeignet

Verbindlichen Dank
für die mir bei der Abfassung dieser Arbeit zuteil gewordene Unterstützung schulde ich meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Hans Huber, Muri bei Bern, Frau Antoinette Willis-Fleming, von der Englischen Botschaft in Bern, und Sir Edward Fellowes, L. C. B., C. M. G., M. C., Clerk of the House of Commons, London.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547619_0026

AUFBAU DER ARBEIT

Seite

Erster Abschnitt
Einführung in den Problemkreis

§ 1 Von der juristischen Natur der Wahlprüfung 7

§ 2 Die Beurteilung bestrittener Wahlen durch das Parlament ist nicht Rechtsprechung
Die Problematik jeder parlamentarischen Wahlprüfung 16

§ 3 Ein Postulat und sein englisches Vorbild
Ziel der Untersuchung 23

Zweiter Abschnitt
Die gegenwärtige Kompetenzverteilung in der englischen Wahlprüfung: Das Nebeneinander von unabhängigem Wahlgericht und Parlament als entscheidende Organe

§ 4 Das Problem der Rekurrenten und die Anfechtungsarten 29

§ 5 Die zwei zuständigen Prüfungsorgane:
Der Election Court und das Parlament
Sachliche Zuständigkeit 36

§ 6 Die Königliche Wahlkommission
Drittes Wahlprüfungsorgan? 49

Dritter Abschnitt
Werden, Wesen und Bedeutung des Election Court

§ 7 Historische Betrachtungen 55

§ 8 Verfassung und Verfahren des Election Court 67

§ 9 Wertende Betrachtungen der gerichtlichen Wahlprüfung 79

Vierter Abschnitt
Das Unterhaus als Wahlprüfungsorgan in Geschichte und Gegenwart

§ 10 Kritische Betrachtung der Prüfungspraxis des Unterhauses bis 1868 97

§ 11 Das gegenwärtige Wahlprüfungsverfahren im Unterhaus 103

§ 12 Von den Delegationsfällen Stuart Samuel und Mac Manaway zum Entwurf der House of Commons Disqualification Bill, 1956
Das Judicial Committee of the Privy Council als neugeplantes Gericht zur Beurteilung von Disqualifikationsfällen 116

* * *

LITERATURVERZEICHNIS

Anson, William: Law and Custom of the Constitution, Oxford 1935, I. Bd.

Ball, Kurt: Das materielle Wahlprüfungsrecht, seine Entwicklung und seine Rechtsgrundsätze, Berlin 1931

Bentwich, Norman: The Practice of the Privy Council in Judicial Matters, 3. Auflage, London 1937

Braunias, Karl: Das Parlamentarische Wahlrecht, in „Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht", Heft 18 a, Berlin und Leibzig 1932

Boutmy, M.: L'essai d'une psychologie du peuple anglais au 19e siècle, Paris 1901

Butler, D. E.: The British General Election of 1955, London 1955

Campion, Sir Gilbert: An Introduction to the Procedure of the House of Commons, London 1947

Cleary, Mc.: Wie man in England Recht spricht, Zürich 1945

Curti, Arthur: Englands Zivilprozeß, Berlin 1928

Dicey, A. V.: Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 8. Auflage, London 1915

Duguit, Léon: Traité de droit constitutionnel, Paris 1924, IV. Band

Duverger, Maurice: Les Partis Politiques, Paris 1951

Esmein, A: Eléments de droit constitutionnel français et comparé, 8. Auflage, Paris 1928, II. Band

Fleiner, Fritz: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923

Friesenhahn, Ernst: Über Begriff und Arten der Rechtsprechung, Festschrift für Richard Thoma, Tübingen 1950

Frank, Richard: Die Unvereinbarkeit von Bundesbeamtung und Nationalratsmandat, Zürich 1948, Dissertation

Fraser, Sir A.: The Law of Parliamentary Elections and Election Petitions, London 1924

Garzoni, Fernando: Die Rechtsstaatsidee im schweizerischen Staatsdenken des 19. Jahrhunderts, Zürich 1953, Dissertation

Gerland, Heinrich B.: Die Beziehungen zwischen dem Parlament und den Gerichten in England, in „Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht", Heft 10, Berlin und Leipzig 1928

Giacometti, Zaccaria: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949

— Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941 zit: Kantone

Grabowsky, Adolf: Einführung zu „Wie man in England Recht spricht", Zürich 1945

Hatschek, Julius: Englisches Staatsrecht, Tübingen 1905, I. Bd., Die Verfassung

Halsbury, Earl of: The Laws of England, Hailsham Edition, London 1933, XII. Band

Holdsworth, Sir William: A History of English Law, 4. Auflage, London 1936, VI. Band

Huber, Hans: Der Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bund und Kantonen, Basel 1950; zit: Vortrag

— Öffentliche Meinung und Demokratie in der neueren amerikanischen Staatslehre, in Festschrift für Karl Weber, Zürich 1950; zit: öffentliche Meinung

— Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte, in ZSR 1936; zit: Die Garantie

Henne, Rudolf: Der englische Freiheitsbegriff, Zürich 1927, Dissertation

Jahrreiß, Hermann: Demokratie, Selbstbewußtheit - Selbstgefährdung-Selbstschutz, Festschrift für Richard Thoma, Tübingen 1950

Jellinek, Georg: Ausgewählte Schriften und Reden, Berlin 1911, II. Band

Jennings, W. Ivor: The Law and the Constitution, 3. Auflage, Cambridge 1947

— The British Constitution, Cambridge 1941; zit: Jennings

Kägi, Werner: Gedanken zur kommenden Wahlreform, Separatabdruck aus „Die Schweiz", Erlenbach/Zürich 1942

Kaiser, Joseph H.: Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956

Kluge, Teobald C. G.: Die Wahlanfechtungen im geltenden Recht des Reiches, der deutschen Länder, Danzigs, Österreichs und der Schweiz, Leipzig 1933, Dissertation

Köllreuter, Otto: Richter und Master, in „Zivilprozeßrechtliche Forschungen", Heft 1, Berlin und Leipzig 1908

Laely, Kaspar: Die stille Wahl in der Demokratie, Bern 1951, Dissertation

Leibholz, Gerhard: Der Strukturwandel der modernen Demokratie, Schriftenreihe der juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 1, 1952

— Staat und Gesellschaft in England, Festschrift für Richard Thoma, Tübingen 1950

Lowell, Lawrence A.: Die englische Verfassung, Leipzig 1913, I. Band

Mccallum & Readman: The British General Election of 1945, London 1947

Maitland, F. W.: Constitutional History of England, Cambridge 1948

May, Sir Th. Erskine: A Treatise on the Law, Privilege, Proceedings and Usage of Parliament, 15. Auflage, London 1950

Menger, Christian-Friedr.: System des verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzes, Tübingen 1954

Picenoni, Vito: Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen in Bund, Kantonen und Gemeinden, Zürich 1945, Diss.

Porritt, Edward: The Unreformed House of Commons, Cambridge 1903, I. Band

Radbruch, Gustav: Der Geist des englischen Rechts, 3. Auflage, Göttingen 1956

Redlich, Josef: Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, Leipzig 1905

Ruck, Erwin: Schweizerisches Verwaltungsrecht, Zürich 1951, I. Band

Schofield, A. N.: Parliamentary Elections, London 1950

Solazzi, Gino: Diritto elettorale politico, Napoli 1916

Stauber, Heinrich: Das englische System der Prüfung angefochtener Unterhauswahlen durch das Gericht, Zürich 1928, Dissertation

Stephen's: Commentaries on the Laws of England, 20. Aufl., London 1938, I. Band

Stubbs, William: Histoire Constitutionnelle de l'Angleterre, Paris 1927, III. Band

Taswell-Langmead, Th. Pitt: English Constitutional History, London 1946

Trevelyan, Georg M.: Geschichte Englands, 4. Aufl., München 1949

Wade & Phillips: Constitutional Law, 3. Auflage, London 1945

Wicks, Frederick: Britische Verfassung und Verwaltung, Leipzig 1909

Zbinden, Hans: Innere Gefahren der Demokratie, in „Die Welt im Zwielicht", vier kulturkritische Essays, Zürich und Stuttgart, 1951

Blätter der REFERENCE DIVISION, laufend herausgegeben vom Central Office of Information, London, zit. mit Jahr und Nummer

SPECIAL REPORT from the Select Committee on „The House of Commons Disqualification Bill, 1956", London 1956

Grundlagen eines deutschen Wahlrechts, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Wahlrechtskommission, Bonn 1955

The Parliamentary Debates, Official Reports, House of Commons, zit: H. C. DEB. mit Datum oder mit Band und Seite

Protokolle der nationalrätlichen Wahlprüfungskommission

Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, zit: BGE

Angeführte Statutes

Judicial Committee Act, 1833
Election Commissioners Acts, 1852 und 1949
Parliamentary Elections Act, 1868
Prosecution of Offences Act, 1879
Parliamentary Election and Corrupt Practices Act, 1879
Corrupt and Illegal Practices Prevention Act, 1883
Supreme Court of Judicature Act, 1881
Lunacy Act, 1886
Representation of the People Act, 1948
Representation of the People Act, 1949, zit: R. P. A. 1949
Entwurf zur House of Commons Disqualification Bill, 1956

(Weitere Literatur im Text)

Erster Abschnitt:

Einführung in den Problemkreis

§ 1. Von der juristischen Natur der Wahlprüfung

Die modernen Demokratien sind, abgesehen von Zwergstaaten, praktisch immer nur in einer indirekten Form verwirklicht, nämlich auf dem Wege der Volksrepräsentation. „Die regierten Menschen setzen die regierenden ein und ab und lenken sie in ihrem Amte" [1]. Das Mittel zur Schaffung solcher repräsentativer Organe besteht in ihrer Wahl und periodischen Neuwahl durch die Aktivbürger, die aus ihrer Mitte die an ihrer Stelle handelnden Personen berufen.

Unter Volksvertretungswahl ist vorerst die Berufung eines bestimmten staatlichen Organträgers durch den mittels Abstimmung geäußerten Willen eines Kollegialorgans, des Volkes, zu verstehen [2]. Dieses betraut damit jene Personen mit der Bildung und Vollziehung des Staatswillens, die seinem politischen Denken und Empfinden entsprechen und ihm Gewähr für eine weitgehend auf seinen Willen ausgerichtete Staatslenkung bieten [3]. Die wenigstens indirekte Selbstregierung des Volkes wird durch die in zeitlichen Abständen stattfindenden Parlamentswahlen gesichert.

Indessen ist damit der Sinn der Volksvertretungswahlen nicht erschöpft. Die demokratische Wahl ist nicht bloß ein technisches Mittel der Behördenbestellung; sie hat darüber hinaus die Aufgabe, die Amtsinhaber in einem demokratischen Sinne zu legitimieren. Im Repräsentationssystem ist die Wahl der Hauptmodus, der die Abgeordneten als Repräsentanten legitimiert [4].

1) Jahrreiß, S. 71; Giacometti, Kantone, S. 68, Anm. 10; Jennings, S. 229.

2) Laely, S. 76.

3) Laely, S. 80; Jennings, S. 69: The government exists because it has a majority in the House. It is for that reason that a general election is a choice of government.

4) Über die legitimierende Wirkung der Wahlen vgl. Grundlagen eines Deutschen Wahlrechts, S. 41 ff.

Wesen und Bedeutung der Volksvertretungswahlen sind damit kurz umrissen. Ergänzend sei hier noch auf eine Nebenfunktion hingewiesen. Die vom Volke während einer Legislaturperiode vorzunehmenden Nachwahlen haben mancherorts eine Bedeutung erlangt, die über ihren eigentlichen Zweck weit hinausgeht. Sie besitzen nämlich häufig politischen Symptomwert, weil die öffentliche Meinung [5]), eine der richtunggebenden politischen Kräfte in der Demokratie, sich in ihrem Ergebnis wiederspiegelt. Deshalb hat man die Ergänzungswahlen auch etwa als „Barometer der öffentlichen Meinung" bezeichnet [6]) und erblickt in ihnen eine Art Plebiszit über die jeweilige Regierungspolitik.

Diese zusätzliche Funktion der Parlamentswahlen, die auch bei den allgemeinen Wahlen vorkommt, mußte hier mit Rücksicht auf die begonnene Studie [7]) wenigstens angetönt werden.

Eine rechtmäßig zustandegekommene Parlamentswahl setzt eine gesetzliche Kandidatur, die freie Willensbestätigung der Wähler und schließlich die Ausübung derselben in den gesetzlichen Formen voraus. Fehlt eine dieser Voraussetzungen, so muß der Gesetzgeber das Rechtsmittel und die notwendige Instanz bieten, um die Gültigkeit der Wahl in Frage zu stellen und zu überprüfen. Damit stößt man auf das Institut der Wahlprüfung.

Unter Wahlprüfung ist ganz allgemein die Rechtskontrolle des Wahlverfahrens und der Wählbarkeit des Gewählten nach Maßgabe der einschlägigen Vorschriften zu verstehen [8]).

Der Begriff Wahlprüfung umfaßt indessen eine solche im

5) Dazu Huber, Öffentliche Meinung, S. 34 ff.; Laely, S. 85 ff.

6) Laely, S. 85.

7) Denn gerade Großbritannien ist das Land der symptomatischen Nachwahlen. Hier haben sich die By-Elections ins Unterhaus seit langem schon zu einem anerkannten Sprachrohr der Volksmeinung zur Regierungspolitik entwickelt, Laely, S. 87 und Jennings, S. 210.

8) Giacometti, S. 501 Anm. 122.

weiteren Sinn und eine solche im engeren Sinn[9]). Im weiteren Sinn erschöpft sie sich in der Prüfung der Wahlvollmachten, in der sogenannten Legitimationsprüfung, und bildet einen Feststellungsakt, der ex officio erfolgt. — Die Wahlprüfung im engeren Sinne hingegen ist Beurteilung von Wahleinsprachen. Sie setzt entweder eine förmliche Beschwerde durch Wähler, Kandidaten, oder aber einen Antrag der Volksvertretung auf Mandatsverlust eines Mitgliedes voraus.

Die vorliegende Studie befaßt sich mit der Wahlprüfung im engeren Sinne; auf die Legitimationsprüfung kann nur soweit eingegangen werden, als diese mit der Wahlprüfung im engeren Sinne zusammenhängt.

Nach diesen einleitenden Hinweisen stößt man auf die Frage nach der juristischen Natur der Wahlprüfung. Sie ist in der Rechtswissenschaft des In- und Auslandes, insbesondere im Zusammenhang mit der parlamentarischen Wahlprüfung, häufig erörtert worden. Nahezu einmütig — nach JELLINEK[10]) liegt für die Doktrin res iudicata vor — hat man sie als eine Funktion der Rechtsprechung erkannt[11]).

Doch gerade in Deutschland, wo vor und nach dem ersten Weltkrieg der lebhafte Ruf nach einer justizförmigen Wahlprüfung erklang, ist vereinzelt behauptet worden, daß die Kognition über bestrittene Wahlen der Rechtsprechung nicht mehr zugeordnet werden dürfe[12]). Aus diesem Grunde sei auch hier das Wesen der Wahlprüfung erneut beleuchtet.

9) Giacometti, S. 500; Picenoni, S. 183; Stauber, S. 131. 10) S. 398.

11) Dazu die zusammenfassenden Worte von Solazzi, S. 335: In questo punto può ben dirsi che la moderna letteratura giuspublicistica italiana e straniera s'accordi in modo pressochè unanime a riconoscere nella verifica delle elezioni un atto di natura e carattere „giurisdizionale". In diesem Sinne die gesamte schweizerische Literatur: Fleiner, S. 151 Anm. 42; Giacometti, S. 499 und Kantone, S. 267; Staub, G., Das Stimmregister im schweizerischen Recht, S. 138; Picenoni, S. 229; Stauber, S. 113. — So auch die französische und englische Lehre: Esmein, S. 393 u.a.m.; Anson, S. 60; Stephen, S. 366.

12) Kluge, S. 46 und dort zit. Literatur.

Prima vista steht fest, daß die Wahlprüfung zahlreiche Elemente enthält, die sie mit den Gegenständen gerichtlichen Verfahrens und gerichtlicher Entscheidung gemein hat. Sie stimmt weitgehend mit den Fällen überein, in denen unbestreitbar Rechtsprechung durch unabhängige Richter stattfindet. Kann die Wahlprüfung indessen eindeutig als Funktion der Rechtsprechung bezeichnet werden?

Diese Frage ist ohne Zweifel zu bejahen, wenn man mit THOMA [13]) unter Rechtsprechung „den verselbständigten Ausspruch dessen, was in Anwendung des geltenden Rechts auf einen konkreten Tatbestand im Einzelfall Rechtens ist, durch eine staatliche Autorität" versteht. Primäres materielles Kriterium der Rechtsprechung wäre dann die Gesetzesanwendung, nämlich eine inhaltliche Feststellung oder Gestaltung des Sachverhalts nach Maßgabe der Rechtsnorm. — Dieses Unterscheidungsmerkmal findet sich auch in der Wahlprüfung, die stets Anwendung des Gesetzes auf einen konkreten Sachverhalt ist [14]). Bestrittene Volksvertretungswahlen beurteilen heißt ja untersuchen und entscheiden, ob einer individuell bestimmten Person die Abgeordneteneigenschaft kraft der sie normierenden Rechtssätze zukommt oder nicht.

Die Abgrenzung und Formulierung des Begriffs Rechtsprechung von THOMA hat indessen erheblichen Widerspruch bei FRIESENHAHN [16]) gefunden, der in THOMA's Definition das Moment der Streitentscheidung vermißt. FRIESEN-

13) Grundbegriffe und Grundsätze, S. 129 zit. bei Menger, S. 36; dazu auch Kluge, S. 47 und dort angegebene Literatur.

14) Man ist sich heute allgemein einig darüber, daß das Wahlprüfungsgeschäft nach Rechtsgrundsätzen und nicht auf Grund einer nicht überprüfbaren „diskretionären Gewalt" zu erledigen ist; Giacometti, S. 501 Anm. 122; Picenoni, S. 227; Stauber, S. 115; in diesem Sinne auch Duguit, S. 251; schließlich BGE 46 I 119, wo ein Urteil auf Grund „allgemeiner wahlpolitischer Erwägungen" als unhaltbar zurückgewiesen wird.

15) Jellinek, S. 400.

16) S. 28 und im Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. II, S. 526, zit. bei Kluge, S. 46.

HAHN bezeichnet als Rechtsprechung „den autoritativen Ausspruch dessen, was bei Anwendung allgemeiner Normen auf den konkreten Tatbestand Rechtens ist, um einen Rechtsstreit zwischen zwei Parteien zu entscheiden". — Nach ihm liegt materielle Rechtsprechung nicht allein schon dann vor, wenn das Gesetz auf einen konkreten Tatbestand angewendet wird; denn das tut, wie er darlegt, ebenfalls mit obrigkeitlicher Gewalt in vielen Fällen auch die aktive Verwaltung. Es kommt nach ihm vielmehr auf den Zweck der Rechtsprechung an; diese muß der Entscheidung eines Rechtsstreites dienen. Und zwar versteht FRIESENHAHN unter Rechtsstreit „einen Streit um geltend gemachtes und bestrittenes Recht, der auf Anstoß einer Partei in Gang gebracht wird und in einem geordneten Verfahren zum Urteil des Richters führt[17]).

Ausgehend von dieser Begriffsbestimmung haben vereinzelte deutsche Stimmen behauptet, daß die Beurteilung bestrittener Wahlen kein richterlicher Akt mehr sei, weil hier — wie dies in einigen kontinentalen Rechten zutrifft — ein eigentlicher Parteienstreit fehle.

Kürzlich hat nun aber MENGER[18]) an einer Reihe von besonders instruktiven Grenzfällen näher untersucht, ob unabhängig von der durch FRIESENHAHN vorgetragenen Begründung das streitentscheidende Moment notwendig zum Begriff der Rechtsprechung gehört. Er ist dabei auf bedeutsame Beispiele[19]) ohne Rechtsstreit gestoßen, bei denen es

17) S. 27 und 36.

18) S. 37 und insbesondere S. 40 ff.

19) Vorerst im Strafprozeß (S. 40); denn eine einseitige Parteistellung wird der „Anklagebehörde" durch diese Form des Prozesses für das kontinentale Strafverfahrensrecht nicht zugewiesen. Angesichts des der Staatsanwaltschaft von vornherein eingeräumten Gesetzeswächteramtes, d. h. der Pflicht, auch ihrerseits objektiv zu sein und gegebenen Falls auch zu Gunsten des Angeklagten zu handeln, kann davon nicht die Rede sein. — Sodann argumentiert Menger, S. 43 ff. mit der Anfechtung der Ehelichkeit eines Kindes, wenn die Klage vom Staatsanwalt erhoben wird (in diesem Sinne auch schon Kluge, S. 46/47); schließlich zeigt er, daß eine nicht auf reine Streitentscheidung beschränkte Formulierung des Begriffs Rechtsprechung

wirklichkeitsfremd wäre, nicht von Rechtsprechung zu reden. MENGER kommt zum Schluß, daß die Streitentscheidung kein wesentliches Kriterium der Rechtsprechung bildet.

Mit der Widerlegung der FRIESENHAHN'schen Formel[20]: „Rechtsprechung . . . setzt voraus, daß zwei Parteien vor dem Richter streiten", fällt auch die Behauptung dahin, die Wahlprüfung sei deshalb nicht Rechtsprechung, weil sie sich nicht in Form des üblichen Parteienstreites abspiele. — Damit soll jedoch incidenter nicht gesagt sein, daß der Wahlprüfung das streitentscheidende Moment abgehe. Es gibt nämlich auch im Verfassungsrechtskreis und im Wahlrechtskreis im besonderen Streitigkeiten „um geltend gemachtes und bestrittenes Recht, die auf Anstoß einer Partei in Gang gebracht werden und in einem geordneten Verfahren zum Urteil des Richters führen". Die durch die Wahlanfechtung eingeleitete autoritative Überprüfung der Abgeordneteneigenschaft einer Person kann nämlich als Organstreit[21]) konzipiert werden.

---

es auch ermöglicht, die selbständige Normenkontrolle durch die Staats- und Verfassungsgerichte und die Verwaltungsgerichtshöfe mitzuerfassen. Es wäre nach Menger mindestens sehr bedenklich, gerade hinsichtlich der wichtigsten Funktion der deutschen Verfassungsgerichte das Vorliegen von Rechtsprechung zu verneinen. Das wäre aber nach der Definition von Friesenhahn geboten.

20) S. 27.

21) Wie bereits angetönt, bedarf es zu jeder Wahlprüfung im engeren Sinne einer unerläßlichen prozessualen Voraussetzung, nämlich einer förmlichen Anfechtung. Es muß die durch die stattgefundene Wahl vermittelte Abgeordneteneigenschaft einer bestimmten Person zum Gegenstand eines Rechtsstreites gemacht werden, an dem — wenigstens zu Beginn — immer zwei Personen oder Parteien beteiligt sind. Zwar sind es nicht Streitparteien im zivilprozessualen Sinne, sondern es sind staatliche Organe oder Organträger. Organträger ist vorerst der Anfechtungsbeklagte, der als präsumtiver Volksvertreter zur Ausübung seiner Funktionen rechtlich verpflichtet ist (Giacometti, S. 509 und S. 511; Kluge, S. 45). Daß aber auch sein „Gegner", der Beschwerdeführer (Rekurrent, Anfechter), mit der Anfechtung eine Organkompetenz ausübt, wird oft verkannt. So paradox das auch scheinen mag, so ist das Wahlrecht doch rechtlich eine Pflicht; das wird dann verständlich, wenn man sich erst einmal darüber klar geworden ist, daß die Träger dieses „Rechts" mit seiner

Die Erklärung, daß es dabei um „geltend gemachtes und bestrittenes Recht" geht, liegt in der Subjektivierung objektiven Rechts im Streitfalle, wie man diese heute in der Verfassungsgerichtsbarkeit bei Organstreitigkeiten auch in anderen Fällen kennt[22]).

Ausübung eine hoheitliche Staatsfunktion verrichten (Laely, S. 95). Diese Einsicht ist, wie Laely, S. 89 ff. zeigt, nicht neu. Sie wurde bereits in der französischen Konstituante des Jahres 1791 ausgesprochen und auch seither immer wieder vertreten. Auch in der letzten deutschen Wahlrechtsreform wurde das Wählen primär als Pflicht aufgefaßt; dazu Grundlagen eines deutschen Wahlrechts. — Das Recht zur Anfechtung einer unrechtmäßigen Wahl ist nun aber ein unerläßliches Korrelat des Wahlrechts. Wenn somit die Rechtssubjekte, die die hoheitliche Staatsfunktion des Wählens verrichten, dabei nicht einfach als Rechtsgenossen, sondern als Staatsorgane handeln (Laely, S. 96), so üben sicher auch jene, die in einer Art Hüterfunktion des objektiven Rechts eine stattgefundene Wahl anfechten, eine Organkompetenz aus, die ein der Gemeinschaft gegenüber zu verantwortendes Amt, kein subjektives Recht darstellt (Über die Ablehnung von subjektiven öffentlichen Rechten im Verfassungsrechtskreis überhaupt vgl. Huber, Die Garantie, S. 54a ff.; Giacometti, Kantone, Seite 15; Laely, S. 93 ff.). Die Auffassung, daß jeder, der die Gültigkeit einer Wahl und damit die Abgeordneteneigenschaft des Gewählten in Frage stellt, als Staatsorgan auftritt, scheint daher nur konsequent zu sein. — Damit soll freilich nicht gesagt sein, daß an der Wahlanfechtung, wie auch am Wählen, nicht auch ein individuelles Interesse bestehen könne. Ein solches ist gerade bei den politischen Rechten, die für den Bürger in der Demokratie die politische Freiheit verkörpern, in bedeutendem Masse vorhanden. Allein es ginge entschieden zu weit, das Anfechtungsrecht primär auf das individuelle Interesse des Bürgers zurückführen zu wollen. — Daß es sich schließlich überall dort, wo die Rechtsordnung neben den einzelnen Bürgern das Parlament, den Parlamentarier oder einen Wahlanwalt zur Einsprache zuläßt, um staatliche Organe handelt, die den Rechtsstreit in Gang bringen, ist unverkennbar.

22) Dazu die Abhandlung von Friesenhahn, sowie Menger, S. 38 ff. Im neuen deutschen Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht (BVGG) vom 23. September 1952 stellt § 23 Abs. 1 die Parteifähigkeit darauf ab, „wer nach bürgerlichem oder öffentlichem Recht Träger von Rechten und Pflichten ist". Partei kann also jedes privatrechtliche oder öffentlichrechtliche Rechtssubjekt sein, z. B. auch ein Organ des Staates oder eine öffentlichrechtliche Körperschaft.

Eine wissenschaftliche Ansicht, die rasch an Boden gewinnt, sucht den Begriff Rechtsprechung im Funktionellen. Ihr kommt es darauf an, wie, von wem und mit welchen rechtlichen Folgen die Rechtspflege geübt wird. Sie nennt neben der Gesetzesanwendung die Unabhängigkeit des Organs „Richter" als Begriffsmerkmal der Rechtsprechung.

Schließt man sich, wie hier, dieser neuen Konzeption an, so steht und fällt die Wahlprüfung als Funktion der Rechtsprechung mit dem Kriterium der Unabhängigkeit.

Die Unabhängigkeit der Rechtsprechung ist ein köstlich Gut für ein Volk und die Richter selber, ein Gut, leicht zu fühlen, aber schwer zu definieren [23]). Bereits FRIESENHAHN [24]) hat dem Moment der Unabhängigkeit einige Aufmerksamkeit geschenkt, ohne es indessen vom Komplex der Streitentscheidung, der Parteien und des Verhältnisses des Richters zu ihnen genügend zu lösen [25]). — In der gegenwärtigen deutschen Justizreform wird der Kern der richterlichen Unabhängigkeit in der Weisungsfreiheit erblickt [26]); nach ihr ist für den Begriff Rechtsprechung die sachliche, amtliche Unabhängigkeit der Richter den Organen der übrigen „Gewalten" des Staates, also insbesondere der Regierung und den Verwaltungsbehörden gegenüber, entscheidend.

Erschließt sich einem heute, da Mißbräuche der Justiz in den totalitären Diktaturen an der Tagesordnung sind, die soeben skizzierte Weisungsfreiheit als elementares und zentrales Wesen der richterlichen Unabhängigkeit, so wäre es doch ein gefährliches Unterfangen zu glauben, daß sie sich eben darin erschöpfe. Der Neutralität der Rechtsprechungsorgane muß letzthin ein weiterer, umfassender Inhalt zukommen. Nach Hans HUBER [27]) ist die Unabhängigkeit „benach-

23) Huber, Vortrag S. 15.
24) S. 27.
25) Menger, S. 46.
26) Dazu Menger, S. 46 und Huber, Vortrag, S. 15.
27) Vortrag, S. 15.

bart der Unparteilichkeit und Objektivität. Richterliche Unabhängigkeit bedeutet Unterwerfung nur unter das Gesetz, nicht unter einen von außen kommenden menschlichen Willen. Nicht abhängen soll der Richter von den Streitparteien und ihren gegensätzlichen Interessen, seinen Arbeitgebern, von seiner Wahlbehörde, von der Exekutive des Staates".

Wenn man die Unabhängigkeit in diesem Sinne erfaßt, so kann man, in Anlehnung an MENGER, als Rechtsprechung definieren:

„Die Aufgabe und Tätigkeit des allen andern Staatsorganen und jedem von außen kommenden menschlichen Willen gegenüber unabhängigen Staatsorgans Richter, in Anwendung des geltenden Rechts auf einen konkreten Sachverhalt auszusprechen, was Rechtens ist."

Aus dem Gesagten folgt, daß es nicht angeht, wie man es bis anhin allgemein zu tun pflegte, bei der Einordnung der Wahlprüfung in die Staatsfunktionen ganz einfach auf den Inhalt dieser Tätigkeit abzustellen und sie, gleichviel wie und von wem ausgeübt, als Funktion der Rechtsprechung zu bezeichnen. Das hieße die Begriffe Rechtsprechung und Rechtspflege[28]) irrtümlich synonym verwenden. Nur wenn in der Wahlprüfung die Rechtsanwendung in einer qualifizierten Form ausgestaltet ist, nämlich wenn sie durch unabhängige Organe erfolgt, kann sie auch Rechtsprechung genannt werden.

Nun zurück in die Rechtswirklichkeit! Im folgenden sei untersucht, ob die parlamentarische Wahlprüfung, die im Rahmen dieser Abhandlung besonders interessiert, mit dem gekennzeichneten Begriff Rechtsprechung vereinbar ist.

28) Zur Abgrenzung des Begriffs Rechtsprechung von dem der Rechtspflege vgl. Menger, S. 25 ff. und S. 49 f. Rechtspflege und Rechtsprechung decken sich nicht; sie bezeichnen auch nicht verschiedene Aspekte desselben Vorganges. Beide Begriffe schneiden sich, gehören aber verschiedenen Dimensionen an.

§ 2. Die Beurteilung bestrittener Wahlen durch das Parlament ist nicht Rechtsprechung

Die Problematik jeder parlamentarischen Wahlprüfung

Bekanntlich erfolgt auch heue noch die Beurteilung von angefochtenen Volksvertretungswahlen in der Mehrzahl der Staaten [29]) durch die parlamentarischen Körperschaften selber. Diese Kompetenzzuteilung wurde nicht etwa im Hinblick auf die Systematik der Rechtsordnungen vorgenommen, sondern muß als Ausfluß der konstitutionellen Doktrin angesehen werden, welche in der Auffassung vom Pouvoir constituant des Parlaments ihre Wurzeln hat [30]). Sie beruht demnach vorwiegend auf traditionellen Gründen.

Auch in der Schweiz ist gemäß Art. 10, 11, 25, 29 des Wahlgesetzes von 1872 der Nationalrat allein kompetent, über die Gültigkeit angefochtener Wahlen seiner Mitglieder zu entscheiden [31]). Er dient in dieser Funktion der Verwirklichung des positiven Rechts und übt damit ein Stück Rechtspflege aus [32]).

Verdient die Tätigkeit des Nationalrates — oder, um die Frage allgemeiner und losgelöst von allen ethnographischen Besonderheiten zu stellen —, verdient die Wahlprüfungstätigkeit eines Parlaments das Attribut Rechtsprechung?

Die Erfahrung lehrt, daß gegen die Erledigung von Wahleinsprachen durch parlamentarische Körperschaften im In- und Ausland immer wieder schwerwiegende Bedenken ge-

29) Dazu die Dissertation von Stauber, die im zweiten Teil eine auch heute noch mehrheitlich gültige Übersicht der Wahlprüfungssysteme und -Organe in den verschiedenen Kulturstaaten verschafft.

30) Braunias, S. 284 ff.; Picenoni, S. 180.

31) Die Ständeratswahlen werden indessen als kantonale Wahlen von den zuständigen kantonalen Rekursbehörden überprüft.

32) Giacometti, S. 501 (spricht von „Rechtsprechung").

äußert werden. Als erstes Übel erscheint stets die politische Voreingenommenheit der „Richter" gegenüber dem Ausgang des Rechtsstreites. „Wie soll ein Kollegium, in dem die Parteizugehörigkeit der Mitglieder eine so große Rolle spielt, ein unparteiisches Urteil fällen in einer Frage, die die Stärke und den Bestand der Partei berührt?" fragt sich GIACOMETTI [33]). Viele andere Autoren haben die „Verpolitisierung" der Wahlprüfung im Parlament beanstandet [34]); ja diese Unzulänglichkeit ist mitunter selbst von Parlamentariern empfunden worden [35]).

Bereits gestützt auf empirische Betrachtungen beginnt man somit an der Unabhängigkeit der als Wahlrichter amtierenden Parlamente zu zweifeln. Es sind überdies zwei Realitäten des heutigen sozialen und politischen Lebens, die diese Zweifel erhärten: einerseits der in den modernen Volksvertretungen tatsächlich herrschende Fraktionszwang; anderseits die Stellung der Parlamente und ihrer Mitglieder als Adressaten und Repräsentanten von Gruppeninteressen.

Zwar besteht in der parlamentarischen Wahlprüfung die als Kern der richterlichen Unabhängigkeit bezeichnete Weisungsfreiheit, soweit man sie zwischen Parlament und den übrigen Staatsgewalten ins Auge faßt. Indessen geht dem einzelnen Parlamentarier in dieser Funktion die Unabhängigkeit in einem anderen Sinn ab. Es fehlt ihm, wie man das füglich bezeichnen kann, die „fraktionsinterne Weisungsfreiheit". LEIBHOLZ hat in „Der Strukturwandel der modernen Demokratie" [36]) deutlich hervorgehoben, daß der Abgeordnete in der heutigen parteienstaatlichen Demokratie einer Fülle von parteimäßigen Bindungen unterworfen ist, die ent-

33) S. 499 Anm. 112.

34) Picenoni, S. 233; Stauber, S. 125; Jellinek, S. 415; Esmein, S. 393; Duguit, S. 256; Braunias, S. 285 u.a.m.

35) Vgl. aus der schweizerischen Praxis die bei Picenoni, S. 233 angeführten Beispiele; des weitern Protokoll der nationalrätlichen Wahlprüfungskommission vom 30. November 1951.

36) S. 19 ff.

scheidend seine Rede und Abstimmung beeinflussen. Die zeitgenössischen Parlamente werden in der Tat mehr und mehr zu einer Stätte, „an der sich gebundene Parteibeauftragte treffen, um anderweitig (in Ausschüssen oder Parteikonferenzen) bereits getroffene Entscheidungen registrieren zu lassen" [37]). Auch DUVERGER [38]) hat das tatsächliche [39]) Gebundensein der einzelnen Parlamentarier an die Fraktionsweisungen mit gallischer Realistik unterstrichen: „Les parlementaires eux-mêmes sont soumis à une obéissance qui les transforme en machines à voter conduites par les dirigeants du parti."

Ohne damit dem modernen Parteienstaat irgendwie Abbruch zu tun [40]), sei festgestellt, daß hier der Abgeordnete letzthin zu einem organisatorisch-technischen Zwischenglied wird, das nur mehr insoweit unentbehrlich erscheint, als es berufen ist, innerhalb der Partei an der Konstituierung des Parteiwillens (oder vom ganzen aus gesehen, an der Bildung des Parteienmehrheitswillens) mitzuwirken [41]). Es wäre wirk-

37) Leibholz, S. 17. 38) S. 463.

39) Es ist nicht ein rechtliches, sondern nur ein tatsächliches Gebundensein, denn dem Fraktionszwang, der sich nach Leibholz, S. 28 aus der Logik des modernen Parteienstaates ergibt, fehlt durchwegs noch die verfassungsrechtliche Legitimität.

40) Es ginge völlig fehl, der aufgezeichneten Tatsachen wegen im modernen Parteienstaat eine Entartungsform der Demokratie zu erblicken. Nach Leibholz, S. 30 ff. wäre es „politische Neoromantik", heute von einer Entmachtung des Volkes durch die Parteien zu sprechen und in diesen nichts anderes als oligarchische Herrschaftsgruppen zu sehen, die die wahre Demokratie gefährden. Ein in Wahrheit sehr komplexer Tatbestand würde damit verdunkelt. Von dem zur politischen Wirklichkeit gewordenen und heute legalisierten modern-demokratischen Parteienstaat gibt es kein zurück mehr zum liberal-repräsentativen Parlamentarismus früherer Zeiten. Damit soll jedoch wiederum nicht gesagt sein, daß der modern-demokratische Parteienstaat, so wie er sich heute im allgemeinen präsentiert, nicht revisionsbedürftig sei.

41) Leibholz, S. 19; ähnlich auch Zbinden, S. 71: „Statt ein Forum zu sein für das freie Spiel persönlicher Entscheidungen, erstarren die Parteien zu Kollektivblöcken, in denen die „Parteidisziplin" und das

lichkeitsfremd und widersprüche der Erfahrung zu behaupten, daß sich bei der parlamentarischen Wahlprüfung — ausnahmsweise — nicht in irgend einer Form ein Parteiwille bildet, an den sich die einzelnen Fraktionsangehörigen zu halten haben.

Es ist ein weiteres Phänomen, das die Unabhängigkeit der als Wahl„gerichtete" fungierenden Volksvertretungen wenn nicht überhaupt illusorisch macht so doch ganz erheblich gefährdet. Bereits im 19. Jahrhundert bezeichnete Lorenz von STEIN [42]) die Parlamente als Zwischenbau zwischen Staat und Gesellschaft, als Institutionen, in denen nicht nur die politischen Interessen, sondern auch die partikular-egoistischen Interessen der Gesellschaft und ihrer einzelnen Sondergruppen ihren Ausdruck fänden. Auch LEIBHOLZ hat diese konkrete soziale Realität in seinem Werk über Staat und Gesellschaft in England [43]) aufgegriffen und unterscheidet schon in der Zeit der Weimarer-Verfassung in Deutschland reine Interessenparteien, wie beispielsweise die Wirtschafts- und Bauernpartei, die durch die in diesen wirkenden gesellschaftlich-wirtschaftlichen Kräfte weitgehend ihres politischen Charakters entkleidet waren. Er nennt dieses Phänomen die „Denaturierung der politischen Parteien zu rein wirtschaftlich-gesellschaftlichen Interessenorganisationen" [44]).

Kürzlich hat KAISER [45]) den Interessenorganisationen —

Marschieren nach festen Meinungskolonnen den Schwung des freien Gewissens niederschlägt."

42) Angeführt bei Leibholz, Staat und Gesellschaft in England, S. 112.

43) S. 112ff.

44) Staat und Gesellschaft in England, S. 113.

45) Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956. Kaiser umschreibt den Zweck dieser in mannigfaltiger Form auftretenden Interessenorganisationen wie folgt (S. 242): „Die Interessengruppen verfolgen mit unpolitischen und politischen Mitteln — einschließlich der Beeinflussung oder Herbeiführung staatlicher Entscheidungen — die Wahrung ihrer partikulären Interessen, ohne aber (— im Gegensatz zu den politischen Parteien —) die Verantwortung für die Ausübung der staatlichen Macht zu tragen."

als Leitbild und Strukturtyp seien genannt die Pressure Groups in USA [46]) und die Syndikate in all ihren Formen — eine minutiöse Untersuchung gewidmet und sie als geschichtsbewegenden Faktor sowohl wie als aktuelles Problem der gegenwärtigen Politik erkannt. Er hat treffend aufgezeichnet, daß diese Interessengruppen sich zwar außerhalb des Parlaments zu intermediären Gewalten organisieren, jedoch — offen oder verdeckt — zu den Parteien, ihren Vertretern im Parlament und ins Parlament selbst vordringen, um dadurch zum „Hebelwerk der staatlichen Macht" zu gelangen. Vornehmlich die Parteien, die Abgeordneten und das Parlament als ganzes sind die Adressaten solcher Interessenwahrnehmungen [47]).

KAISER [48]) trifft ins Schwarze, wenn er zum Schlusse gelangt, daß angesichts der heute unverkennbaren Beeinflussung des Staatsapparates durch organisierte Interessengruppen man letztlich nur noch im Staatsoberhaupt und den eigentlichen Gerichten einen letzten Hort der Neutralität, eine über den Parteien und Interessen stehende neutrale Instanz finde. Nur die hergebrachten Garantien der Unabhängigkeit des wahren Richters verwehren in unseren Tagen den Interessengruppen irgend eine Einflußnahme auf die Rechtspflege unabhängiger Gerichte. Die Sondergerichte — KAISER nennt als Beispiel die Arbeitstribunale [49]), und man kann als weiteres Exempel das Parlament als Wahlprüfungsgericht beifügen — beruhen auf einer mehr oder weniger ausgedehnten Berücksichtigung und Mitwirkung der einschlägigen Interessen und ihrer Organisationen.

46) Pressure Groups sind organisierte Gruppen mit dem Ziel, die gesetzgebenden Körperschaften, die Exekutive und teilweise auch die Justiz im eigenen Interesse zu beeinflussen, schon durch die Wahl der Parlamentsabgeordneten durch Empfehlung oder Ablehnung einzuwirken und selbst die öffentliche Meinung für oder gegen anstehende politische Entscheidungen einzunehmen (Kaiser, S. 66).

47) Kaiser, S. 250 und S. 256.

48) S. 292 f. 49) S. 292.

Die ganze Problematik der parlamentarischen Wahlprüfung erhellt indessen noch nicht allein aus der Feststellung, daß den urteilenden Abgeordneten in dieser Funktion die unerläßliche Unabhängigkeit abgeht; sie ist prinzipiell mit einigen weiteren schwerwiegenden Mängeln behaftet, die nachstehend kurz betrachtet seien.

Ein wesentlicher Nachteil jeder Wahlprüfung im Parlament liegt in der Größe der urteilenden Körperschaft [50]). Nicht nur ist der Verhandlungsmodus für die Entscheidung von Rekursen schlecht geeignet, sondern es wird damit auch die Verantwortlichkeit des einzelnen Fraktionsmitgliedes stark herabgemindert. Diese Nachteile werden durch die Vorberatung in Kommissionen kaum aufgewogen, fällt doch das Urteil immer im Plenum selbst.

Außerdem entbehren die ausgefällten Urteile der rechtlichen Begründung und werden vielfach als Zufallsentscheidungen aufgefaßt. Die mangelnde oder mangelhafte Begründung führt zu einer unkonstanten Praxis, in der sich schwerlich Präjudizien bilden können und die zu einer wissenschaftlichen Ausbeute kaum tauglich ist. — Übrigens fassen die Öffentlichkeit und die unterlegene Partei den Entscheid des Parlaments als Symptom einer politischen Strömung und Konstellation, nicht aber als unparteiischen Richterspruch auf.

Daß durch die Erledigung von Wahleinsprachen dem Parlament kostbare Zeit für gesetzgeberische Arbeit verloren geht, hat sich kürzlich erneut in der französischen Nationalversammlung gezeigt. Die Debatte über die Ungültigerklärung der Mandate einer Reihe poujadistischer Abgeordne-

50) Dazu Picenoni, S. 233; Fleiner, S. 173; Kluge, S. 10. In diesem Sinn auch Zbinden, S. 82: „Wohl kann die große Zahl schon durch ihr Beharrungsvermögen und durch ihr nüchternes Urteil Fehlentscheidungen und voreilige Maßnahmen verhindern ... Das Wertvollste aber ist zu allen Zeiten ausgegangen von der Kraft des Einzelnen und der kleinen Gemeinschaften."

ter hielt die französische Volksvertretung während mehrerer Tage von der Erledigung dringender Geschäfte ab [51]).

Dazu tritt der Umstand, daß die Mehrheit der Abgeordneten in der Verzögerung der Wahlprüfung hie und da ein Mittel findet, um ihre Zahl so lange als möglich unversehrt zu erhalten [52]), da der Anfechtungsbeklagte bis zur Entscheidung über die Gültigkeit seiner Wahl meistens Sitz und Stimme im Hause hat. Einen Rechtsbehelf gegen eine solche Rechtsverzögerung oder -Verweigerung gibt es nun aber nicht.

Schließlich sei die Fragwürdigkeit der parlamentarischen Wahlprüfung noch durch folgende Hinweise illustriert:

Es ist unverkennbar, daß die Beurteilung von bestrittenen Wahlen oft die Lösung schwieriger Rechtsfragen [53]) und damit juristische Kenntnisse, die Beherrschung von Staats- und Verwaltungsrecht, verlangt. Diese Voraussetzungen können jedoch von den wenigsten Abgeordneten, die ja im Hinblick auf die parlamentarischen Geschäfte und nicht für ein Richteramt gewählt sind, gefordert werden.

Daneben zeigt die Erfahrung, daß in den als Wahl„gerichte" fungierenden Parlamenten immer wieder die Auffassung von einer diskretionären Gewalt auftaucht, die mit dem Sinn und Zweck der demokratischen Wahl im Widerspruch steht [54]). In der Tat hat die Frage, ob das Parlament bei der Überprüfung von bestrittenen Wahlen an Rechtsgrundsätze gebunden sei oder nicht, besonders in der französischen [55])

51) Vgl. „Bund", Nr. 91 vom 23. Februar 1956: „Poujadistische Störungsversuche im Palais Bourbon."

52) Jellinek, S. 413.

53) Aus der schweizerischen Praxis denke man hier besonders an die häufig auftretenden Unvereinbarkeitsfälle von Nationalratsmandat und Bundesbeamtung, die auch heute noch ungelöste Rechtsfragen aufwerfen.

54) Picenoni, S. 229.

55) Duguit, S. 252; Braunias, S. 285; Stauber, S. 115; Picenoni, S. 227.

und italienischen [56]) Kammer zu lebhaften Kontroversen geführt. Doch auch in der schweizerischen Praxis ist die Meinung des „Parliamentum legibus solutum" bereits vertreten worden [57]).

§ 3. Ein Postulat und sein englisches Vorbild
Ziel der Untersuchung

Zieht man das Fazit aus dem bisher Gesagten, so ergibt sich:

— Daß die Wahlprüfung erst dann zur Rechtsprechung wird, wenn sie den gerichtlichen Behörden übertragen ist. Die Natur der Rechtsprechung haftet ihr also nicht an.

— Daß die parlamentarische Wahlprüfung das Attribut Rechtsprechung der fehlenden Unabhängigkeit der urteilenden Organe wegen nicht verdient, und daß ihr durchwegs eine Reihe schwerwiegender Mängel inhärent sind.

Aus diesen Überlegungen heraus drängt sich auch bei uns immer wieder das Postulat auf, die Wahlprüfung dem Nationalrat und den kantonalen Volksvertretungen [58]), soweit diese dazu kompetent sind, wegzunehmen und sie einer unabhängigen, mit den nötigen personellen und organisatorischen Garantien ausgestatteten Instanz, also einem un-

56) Braunias, S. 285; Stauber, S. 115.

57) Dazu die von Giacometti, S. 501 Anm. 115 und Picenoni, S. 227 angeführten Beispiele aus der schweizerischen Praxis.

58) In diesem Sinne besonders Picenoni, S. 236, der, trotzdem daß im Hinblick auf die kantonalen Wahlen der gerichtliche Schutz in der Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts weitgehend verwirklicht ist, für eine solche Kompetenzänderung eintritt.

abhängigen Gericht, zum Beispiel dem Bundesgericht[59]), zu übertragen[60]).

Diese Forderung, die sowohl im Interesse des Parlaments als auch im Interesse der Sache selbst als richtig erscheint[61]), muß für den zukünftigen Ausbau unseres Rechtsstaates lebendig werden[62]), selbst wenn die Gegenwart dringlichere Aufgaben in den Vordergrund stellt und einer Erweiterung der Gerichtsbarkeit wenig günstig erscheint.

Zur Verwirklichung dieses Postulats ist verschiedentlich und mit besonderer Deutlichkeit auf **England**, das klassische Land des Parlamentarismus, hingewiesen worden, obschon das englische Wahlsystem gegenüber dem schweizerischen

59) Giacometti, S. 499 Anm. 112; Picenoni, S. 235.

60) Vgl. dazu neben der bereits angeführten Literatur: Fleiner, S. 151 Anm. 42; Kaegi, S. 14; Frank, S. 118; Stauber, S. 1 f.; Protokoll der nationalrätlichen Wahlprüfungskommission vom Dezember 1935, S. 53, wo im Zusammenhang mit der Wahl von Minister Stucki die gleiche Forderung erhoben wurde; Protokoll vom 30. November 1951, wo der Präsident mit folgender Frage an die Kommission gelangte: „Soll nicht mit der Prüfung des Wahlverfahrens durch die Wahlprüfungskommission Schluß gemacht und statt dessen die Prüfung durch ein Gericht vorgesehen werden?"

61) So Votum Oeri im Nationalrat im oben erwähnten Wahlprüfungsprotokoll vom Dezember 1935, S. 53.

62) Kägi, S. 14; Picenoni, S. 3 und S. 236. — Mit diesem Postulat steht im Widerspruch die Auffassung von Ball, S. 214, wonach die Wahlprüfung seit Einführung des Verhältniswahlverfahrens aufgehört habe, eine Angelegenheit von politischer Bedeutung und politischem Interesse zu sein, und daß deshalb jedes System funktioniere, weil es sich nur mehr um die Entscheidung wahltechnischer, nicht mehr wahlpolitischer Fragen handle. — Bereits Picenoni, S. 232 setzte sich mit Ball's Behauptung auseinander und zeigte, daß sie im Lichte der schweizerischen Praxis „nur sehr bedingt" richtig ist. Daß es übrigens in der Überprüfung auch von Proporzwahlen nicht nur um die Entscheidung wahltechnischer Probleme geht, beweisen deutlich die in der schweizerischen Praxis recht häufig auftretenden Unvereinbarkeitsfälle, die auch heute noch ungelöste Rechtsfragen aufwerfen. Einen interessanten Aufschluß über die zahlreichen umstrittenen Rechtsfragen beim Verhältniswahlverfahren verschafft auch das vom Deutschen Bundesministerium des Innern eingeholte Gutachten „Die Grundlagen eines deutschen Wahlrechts".

beträchtliche Abweichungen aufweist. In England ist seit 1868 ein unabhängiges Wahlgericht, der Election Court, zur Beurteilung von Wahlbeschwerden des Bürgers zuständig. Dieser ist in jüngster Zeit auf dem Kontinent und speziell in der Schweiz wiederholt als Vorbild angeführt worden [63]).

Mit der vielgerühmten Lösung der Zuständigkeitsfrage ist es indessen, wie mit gewissen anderen rechtlichen Institutionen Großbritanniens. Seit Montesquieu bis auf den heutigen Tag als Muster gepriesen, zeigt eine nachträgliche Kritik oftmals, daß sie uns in idealisierter Form vor Augen geführt worden sind, die durch den Kontrast mit bestimmten zu bekämpfenden oder umzuändernden kontinentalen Einrichtungen wirken sollen. So hat man sich auch in der Schweiz bisher zu wenig auf getreue Beschreibungen des formellen englischen Wahlprüfungsrechts, sondern auf idealtypische Vereinfachungen gestützt.

Die vorliegende Studie bezweckt eine kritische Auseinandersetzung mit dem englischen Wahlprüfungssystem, insbesondere mit den zuständigen Entscheidungsorganen. Sie will dem Leser vor Augen führen, daß es auch in unseren Tagen noch nicht der oft genannte Election Court ist, sondern fast ausschließlich das Unterhaus selbst, dem die Beurteilung von bestrittenen Parlamentswahlen obliegt. Was Wunder, wenn sich in Großbritannien auch heute noch die oben erwähnten Mängel jeder parlamentarischen Wahlprüfung zeigen und wenn dort, wie hier, gegenwärtig der unabhängigen Justiz eine bedeutende Mission wartet.

Auf eine dogmatische Darstellung der gerichtlichen und parlamentarischen Überprüfung der Unterhauswahlen kann sich die Arbeit indessen nicht beschränken. In vielen Punk-

63) Fleiner, S. 151 Anm. 42; Giacometti, S. 499 Anm. 112; Picenoni, S. 9; schließlich Stauber, S. 122, der „vom vorbildlichen gerichtlichen System" spricht, „das in England seinen Vertreter hat". — Aus der ausländischen Literatur seien erwähnt: Jellinek, S. 401 ff.; Braunias, S. 284 ff.; Duguit, S. 257 u.a.m.

ten muß auf die Vergangenheit zurückgegriffen werden, weil nirgends so wie in England das Seiende Gewordenes ist und nirgends die Gegenwart so sehr die Züge der Vergangenheit in sich trägt. „L'Anglais n'estime pas que la vérité doive être cherchée en dehors de la réalité et de la vie. Il demande à l'indéfini des siècles la majesté que nous demandons à l'indéfini abstrait de nos conceptions" [64]).

Die Ausgestaltung der englischen Wahlprüfung ist teilweise überhaupt nur aus historischen Gesichtspunkten erklärbar. Bei der unverkennbaren Bedeutung von Empirismus, Tradition und Evolution im englischen Staats- und Rechtsdenken wäre eine Darstellung und kritische Betrachtung britischer Rechtsverhältnisse ohne geschichtliche Beleuchtung ein gefährliches Unterfangen.

Ein Wort noch zu den benützten Quellen. Wer ein Stück des englischen Verfassungsrechts studieren und darstellen will, stößt dabei auf Probleme, die nicht an der Oberfläche liegen, die sich in keiner Abhandlung finden. Er kann sich darüber nur durch Männer unterrichten lassen, die in England im Getriebe des öffentlichen Lebens stehen. — Auch die begonnene Abhandlung stützt sich in einem gewissen Umfang auf Privatgespräche und Briefe, die der Verfasser wohl verwerten, schwerlich jedoch als Quelle anführen konnte.

64) Boutmy, S. 271.

Zweiter Abschnitt:

Die gegenwärtige Kompetenzverteilung in der englischen Wahlprüfung

Das Nebeneinander von unabhängigem Wahlgericht und Parlament[1]) als entscheidende Organe

1) „Parliament" bedeutet im englischen Staatsrecht das dreieinige Gesetzgebungsorgan, bestehend aus dem Monarchen, dem House of Lords und dem House of Commons. Heute kann man jedoch, ohne einen Frevel zu begehen, das Unterhaus allein als Parlament bezeichnen.

§ 4. Das Problem der Rekurrenten und die Anfechtungsarten

Das englische Recht kennt nur die Vernichtbarkeit[2]) einer mangelhaften Unterhauswahl. Das fehlerhafte Ergebnis muß von der zuständigen Behörde im gesetzlichen Verfahren überprüft, aufgehoben oder berichtigt werden[3]). Bis zu diesem Zeitpunkt gilt der Gewählte auf Grund der Vermutung der Rechtmäßigkeit seiner Wahl als Volksabgeordneter. Beschlüsse, an denen er teilgenommen hat, sind gültig; sie können nicht aufgehoben werden, weil ein „Unberechtigter" mitgewirkt hat. Die Form deckt bis auf weiteres das Wesen.

Eine stattgefundene Unterhauswahl und damit die Organträgerschaft[4]) des Gewählten wird jedoch nicht ex officio überprüft. Im Gegensatz zu kontinentalen Rechten[5]) wird die

2) Dazu R. P. A. 1949 sect. 107 - 1 für die Parlamentswahlen und sect. 37 - 2, wo der Grundsatz der Vernichtbarkeit für die Lokalwahlen wie folgt festgehalten wird: „A local government election, unless questioned by election petition within the period fixed by law for those proceedings shall be deemed to have been to all intents a good and valid election."

3) Gegenstand einer Wahlanfechtung kann in Großbritannien nicht nur eine negative Gestaltungsklage (Kassation) sein, sondern auch eine positive, nämlich dann, wenn die Berichtigung des Wahlergebnisses oder neben der Ungültigerklärung der Wahl zugleich die Einsetzung eines anderen Kandidaten, beispielsweise des Beschwerdeführers, verlangt wird.

4) Der Parlamentarier gilt auch in England als Organträger. Die ihm eingeräumte Funktion begründet für ihn kein subjektives Recht. In der Tat kennt das englische Verfassungsrecht seit alters her die zwingende Bestimmung, daß der gewählte Volksabgeordnete sein Mandat nicht nach Belieben ausüben kann. Insbesondere wird er neben Tod und Auflösung des Parlaments einzig durch die Annahme eines — oft symbolischen — königlichen Amtes von seinen Abgeordnetenpflichten befreit. Dazu Wade & Phillips, S. 82/83.

5) Esmein, S. 393: „Le système en Angleterre fonctionne tout autrement que chez nous. Les seules élections qui donnaient lieu à une instruction, à un débat et à une décision devant la chambre des Com-

Gültigkeit einer Parlamentswahl auch anläßlich der Legitimationsprüfung nicht von Amtes wegen einer Rechtskontrolle unterworfen. Die englische Legitimationsprüfung erschöpft sich in einem bloßen Formalakt[6]). — Um das Wahlprüfungsverfahren in Gang zu bringen, bedarf es vielmehr eines besonderen Anstoßes, einer unerläßlichen prozessualen Voraussetzung, nämlich einer rechtsgültigen Anfechtung. Ohne Anfechtung keine Überprüfung, Berichtigung oder Kassation der Unterhauswahl.

Damit stößt man auf das Problem, wer rekurrieren kann, und in diesem Zusammenhang auf die verschiedenen Arten von Wahlanfechtungen in England. Zum besseren Verständnis der zuständigen Prüfungsstellen und der heutigen Kompetenzverteilung verlangt diese Frage einige Aufmerksamkeit.

Wer ist nach britischem Recht zur Anfechtung einer Parlamentswahl berufen?

1. Vorerst ist es der **Aktivbürger** selbst, denn das Anfechtungsrecht ist ein unerläßliches Korrelat des allgemeinen Wahlrechts und der politischen Freiheit überhaupt. Gemäß sect. 108 - 1 des geltenden Wahlgesetzes[7]) ist zur Anfechtung

munes, étaient les élections contestées. Chez nous, au contraire, traditionnellement toutes les élections indistinctement doivent être vérifiées et approuvées . . ."

6) Redlich, S. 415; Sir Campion, S. 103. Eine kurze Betrachtung der englischen Legitimationsprüfung findet sich unter 2 dieses Paragraphen.

7) Nach langwierigen Vorarbeiten des Commitee on Electoral Law Reform ist es dem englischen Parlament im Jahre 1949 gelungen, das fast uferlos gewordene Wahlrecht in der Representation of the People Act (abgekürzt R. P. A. 1949) zu bereinigen. Das neue Wahlgesetz regelt sowohl die Parlamentswahlen als auch die Wahlen in die Lokalverwaltung. In der R. P. A. 1949 ist auch das materielle und formelle Wahlprüfungsrecht zum großen Teil niedergelegt. Doch sei schon hier festgehalten, daß sich die R. P. A. 1949 ausschließlich mit dem richterlichen System der Wahlprüfung befaßt; bei der Behandlung der dem Unterhaus auch heute noch zustehenden Prüfungskompetenz muß daher das ungeschriebene Parlamentsrecht herangezogen werden.

einer stattgefundenen Unterhauswahl jede Person legitimiert:

a. die in der betreffenden Unterhauswahl ihr aktives Wahlrecht ausgeübt hat oder hätte ausüben können;
b. die behauptet, gemäß vorgenommener Wahl rechtmäßig gewählt worden zu sein [8]);
c. die in der betreffenden Wahl selbst als Kandidat aufgetreten ist [8]).

Diese erste Art von Wahlanfechtung ist nach der R. P. A. 1949, sect. 107 ff., nur in der Form der sogenannten Parliamentary Election Petition zulässig [9]). Es ist dies eine Klageschrift, die von RENTON [10]) wie folgt umschrieben wird: „A petition is an application made in summary way to the Court, based upon a written statement of the facts leading to the relief sought." Die Wahlbeschwerde des Aktivbürgers muß binnen 21 Tagen, von der Zustellung der Wahlakten an den Clerk of the Crown an gerechnet, bei der Queen's Bench Division des High Court eingebracht werden [11])

8) Der zweifache Hinweis auf die Legitimation des Kandidaten ist damit zu erklären, daß in England einerseits das ganze Wahlvorbereitungsverfahren, anderseits — entsprechend dem politischen Charakter der Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen — zum Teil auch das Wahlverfahren in den Händen der Kandidaten und nicht des Staates liegt. Daß eine solche Lösung für den Kandidaten beträchtliche finanzielle Opfer mit sich bringt, ist verständlich. Jennings, S. 67 hat im Zusammenhang mit den hohen Wahlausgaben der englischen Parlamentarier den zum Sprichwort gewordenen Satz geprägt: „It is easier for a camel to go through the eye of a needle than for a poor man to pass the Sergeant-at-Arms (Wächter des Unterhauses)". An der gleichen Stelle betont Jennings indessen, daß die Wahlkampagnen der Labour-Abgeordneten heute mehr und mehr von den Gewerkschaften finanziert werden.

9) R. P. A. 1949 sect. 107 - 1: „No parliamentary election ... shall be questioned except by a petition complaining of an undue election."

10) Encyclopedia of the Laws of England, Bd. X, S. 54 zit. bei Stauber, S. 58 Anm. 229. — Die Bezeichnung „Petition" rührt daher, daß Wahlbeschwerden des Bürgers bis 1868 in der Form einer Bittschrift ans Parlament zu richten waren.

11) R. P. A. 1949 sect. 108 - 3 und 109 - 1.

Jedem Betrachter des britischen Wahlprüfungsverfahrens muß indessen auffallen, daß die Beschwerdeführung des Einzelnen von gar vielen Imponderabilien und Zufälligkeiten abhängt. Da sticht zum ersten einmal — das sei hier vorweggenommen — eine merkliche Unpopularität der Parliamentary Election Petitions in die Augen [12]). Die Gründe sollen später aufgezeigt werden. — Des weitern kennt das parlamentarische Wahlrecht Großbritanniens eine Fülle von sogenannten Disqualifikationsgründen — das ist ein Sammelbegriff für die Wahlunfähigkeits- und Unvereinbarkeitsfälle [13]); mehrere dieser Gesetzesbestimmungen sind dem Volke offensichtlich entfremdet, „weil sie vor der Schlacht von Trafalgar erlassen worden sind" [14]) und heute ihre Existenzberechtigung verloren haben. Es ist Aufgabe einer anderen Anfechtungsstelle, die Normen des objektiven Rechts, wenn nötig gegen den Willen der Aktivbürgerschaft, zur Geltung zu bringen [15]).

12) Das fast vollständige Verschwinden von Election Petitions — zwischen 1929 und 1955 wurde überhaupt keine Unterhauswahl auf diesem Wege angefochten (Butler, S. 155 Anm. 1) — ist vornehmlich auf eine gewisse Unpopularität des Verfahrens zurückzuführen; in diesem Sinne bereits früher Lowell, S. 219. Vgl. dazu auch McCallum & Readman, S. 40.

13) Eine Übersicht der verschiedenen Disqualifikationsgründe findet sich bei Schofield, S. 78 ff., welcher in seinem Werk eine Liste von allein fast 100 Inkompatibilitäten anführt; dazu ferner Wade & Phillips, S. 78 ff. Wie noch zu zeigen ist, wird gegenwärtig in der House of Commons Disqualification Bill, 1956, das Recht der Unvereinbarkeiten in umfassender Weise bereinigt.

14) Ausspruch eines Parlamentariers im Rechtsfall MacManaway, 1950, von dem im 4. Abschnitt der Arbeit die Rede ist. Wade & Phillips S. 79 sprechen bei der Behandlung der Disqualifikationsgründe von „archaic, confused and unsatisfactory condition of law"; in diesem Sinne auch Staatssekretär Major Ll. George in H. C. DEB. vom 21. Juli 1955, S. 60.

15) „Warum durch eine Wahlbeschwerde einem geschätzten und fähigen Kandidaten, nur weil er zufällig Mitglied des Verwaltungsrats der Neuseeländischen Bank ist (vgl. dieses Beispiel in H. C. DEB. vom 25. Okt. 1955 S. 65), den Weg nach Westminster versperren?", so frägt sich der Bürger.

In England, wo man seit jeher um die Richtigkeit und Lauterkeit der Parlamentswahlen besorgt war[16]), erschöpft sich das Anfechtungsrecht nicht in der Person des einzelnen Wählers und Kandidaten. Neben der privaten Wahlbeschwerde kennt das britische Recht auch eine offizielle Wahleinsprache durch

2. Das **Parlament**. — Seit Beginn des 17. Jahrhunderts[17]) hatte das Unterhaus stets auf dem Grundsatz beharrt, daß es zur Ordnung seiner eigenen Angelegenheiten selbst kompetent sei[18]) und — als Ausfluß des Selbstbestimmungsrechts — daß es „für seine gesetzmäßige Zusammensetzung selbst Sorge zu tragen habe"[19]). In dieser Art Hüterfunktion im Dienste des objektiven Rechts sind die Commons in der Praxis recht häufig tätig[20]).

Zwar erschöpf sich die Prüfung der Wahlvollmachten, wie sie bei der Eröffnung jedes Parlaments und nach jeder stattgefundenen Ersatzwahl in der königlichen Kanzlei und — als konstituierender Akt — vom Unterhaus selbst vorgenommen wird, stets in einem bloßen Formalakt[21]), der selbst nie

16) Bereits in der Bill of Rights von 1689 findet sich die Klausel „that election of members of Parliament ought to bee free". In diesem Sinne auch Stephen, S. 366.

17) Wade & Phillips, S. 79.

18) Wade & Phillips, S. 112; Anson, S. 162.

19) Redlich, S. 415.

20) Dazu die Übersicht des Special Report, S. 60 ff. der Wahlprüfungspraxis des Unterhauses seit 1868 und die Behandlung der wichtigsten Rechtsfälle im 4. Abschnitt dieser Arbeit.

21) Redlich, S. 305; Sir Campion, S. 103.
In England vollzieht sich die Legitimationsprüfung in zwei Phasen, die sich aus dem historischen Gegeneinander und heutigen Nebeneinander von Königtum und Volksvertretung ergeben, nämlich in der königlichen Kanzlei und im Unterhaus selbst. Nach stattgefundener Wahl hat der Returning Officer (wahlleitender Beamter) die Wahlurkunden an den Clerk of the Crown zu senden, der sie als Legitimationstitel anerkennt und die Namen der Gewählten in das Return-Book einträgt. Jede Untersuchung und Prüfung in materieller Hinsicht unterbleibt. — Bei seiner Konstituierung schreitet später

zur Beanstandung der Wahl und zu einer materiellen Prüfung Anlaß gib. Dessen unbesehen behält sich das House of Commons ein dauerndes Kontrollrecht über die Legitimation seiner Mitglieder als Volksabgeordnete vor. Daß dabei ihre Wahl, die die feierliche und sinnfällige Legitimation der Repräsentanten durch das repräsentierte Volk darstellt, Gegenstand der Kontrolle und einer allfälligen Beanstandung sein kann [22]), ist naheliegend.

Die Form der Wahlbeanstandung im Unterhaus setzt wie jede parlamentarische Tätigkeit die beiden Grundformen parlamentarischer Beratung voraus, nämlich einen durch ein Mitglied des Hauses ordnungsgemäß formulierten Antrag und einen Mehrheitsbeschluß, unter den sich die Minderheit zu beugen hat [23]).

Die dem Unterhaus auf Antrag eines Abgeordneten vom Speaker vorgelegte Frage lautet bei Wahlanfechtungen etwa: Motion made and question proposed: "That this House

auch das Parlament zu einer Prüfung der Legitimation der Abgeordneten. Auch hier muß von einem bloßen Formalakt gesprochen werden: der Clerk of the House of Commons empfängt von der königlichen Kanzlei die Wahlurkunden und trägt die Namen der Gewählten in das Return-Book des Unterhauses ein. — Bei Ersatzwahlen verschwindet der summarische Charakter der Legitimationsprüfung, indem hier der Neugewählte mit dem Zertifikat aus dem Crown Office vor die versammelte Schar der Gemeinen tritt und vor ihren Augen seinen Wahltitel auf den Tisch des Hauses niederlegt. Doch auch hier unterbleibt eine Untersuchung oder Prüfung in materieller Hinsicht.

22) Nicht in den Rahmen dieser Abhandlung fallen hingegen alle jene Fälle, die vom Unterhaus als Disziplinarbehörde beurteilt werden. Hier bilden nicht die stattgefundenen Wahlen, sondern vielmehr Verstöße gegen die Hausordnung oder aber Verbrechen und Vergehen des gemeinen Rechts Gegenstand der Beanstandung der Organträgerschaft eines Abgeordneten. Als Beispiel sei erwähnt der Rechtsfall Cap. P. Baker, H.C. DEB. vom 16.12.1954 (Ausstoßung eines Parlamentariers auf Grund eines Strafurteils wegen Urkundenfälschung).

23) Über die Formen und Mittel der parlamentarischen Tätigkeit vgl. Redlich, S. 483 ff.

would take into consideration the return from . . . (Wahlbezirk)" [24]); oder: „That a Select Committee be appointed to consider and report whether the election of M. M. to this Parliament is void by reason of the provisions of the . . . Act (Rechtsgrund)" [25]). — Mit andern Worten: es wird beantragt, daß die Gültigkeit einer Wahl aus bestimmten Gründen in Erwägung gezogen werde. Form und Wortlaut können nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch hier — sobald die Motion erheblich erklärt ist — eine verbindliche Wahlanfechtung vorliegt, über die in einem besonderen Verfahren Recht zu sprechen ist.

3. Das positive englische Recht legt gewissen Organen und Behörden eine Anzeigepflicht auf für den Fall, daß diese von ungesetzlichen Wahlen Kenntnis erhalten. Derartige Berichte und Anzeigen, die ans Parlament zu richten sind, besitzen indessen nicht den Charakter eigentlicher Wahlanfechtungen. Sie dienen vielmehr der Beschaffung und Vermehrung von Tatsachenmaterial und führen nur mittelbar zu Anfechtungen.

Als Beispiel sei der Lunacy Commissioner genannt, der gemäß Bestimmung der Lunacy Act, 1886, dem Speaker über Fälle von Geisteskrankheit in der Person eines Kandidaten oder Gewählten zu berichten hat [26]). Denkbar als derartige Berichterstatterin ist ebenfalls die Königliche Wahlkommission (Royal Election Commission), die als inquisitorisches Untersuchungsorgan eingesetzt werden kann, sobald der begründete Verdacht besteht, daß in einem Wahlkreis umfassende Wahlkorruption stattgefunden hat [27]).

24) Vgl. Daily Telegraph vom 10. Juni 1950.

25) H. C. DEB. Nr. 150, 1950 S. 929.

26) Wade & Phillips, S. 78 und dort zit. Literatur.

27) Da diese Kommission fälschlicherweise auch etwa als Wahlprüfungsorgan bezeichnet wird — z. B. von Hatschek, S. 302 — soll sie im § 6 der Arbeit Gegenstand einer besonderen Betrachtung werden.

§ 5.

Die zwei zuständigen Prüfungsorgane: Der Election Court[28]) und das Parlament Sachliche Zuständigkeit

Neben dem Rechtsmittel der Wahlanfechtung muß der Gesetzgeber auch die Prüfungsinstanz zur Verfügung stellen, die dem Rekurrenten und der Öffentlichkeit Gewähr bietet, daß Verstöße geahndet und die Rechtmäßigkeit der Volksvertretungswahlen gewahrt werden.

Die Frage, welche Behörde-Organisation in Großbritannien zur Überprüfung und autoritativen Beurteilung von bestrittenen Unterhauswahlen zuständig sei, läßt sich nicht einfach mit der Nennung des Election Court beantworten. Das Problem ist vielschichtiger als oft vermutet wird. In der Tat ist die Prüfungskompetenz, die vom Beginn der Neuzeit bis in die zweite Hälfte des letzten Jahrhunderts Gegenstand langwieriger Kämpfe zwischen dem Monarchen, dem Unterhaus und den Gerichten bildete[29]), heute keineswegs in einer einzigen Instanz vereinigt. Je nach der Anfechtungsart sind damit entweder das unabhängige Wahlgericht oder aber das Unterhaus betraut.

28) Dies ist die Bezeichnung des unabhägigen Wahlprüfungsgerichts, R. P. A. 1949 sect. 110 - 1: „The judges presiding the trial of a parliamentary election petition are hereinafter referred to as the election court". — Zugleich sieht das englische Wahlgesetz von 1949 ein unabhängiges Wahlgericht zur Beurteilung angefochtener Lokalwahlen vor, das ebenfalls den Namen Election Court trägt, R. P. A. 1949 sect. 113 ff. Es steht zwar unter der Oberaufsicht des High Court of Justice, unterscheidet sich jedoch von unserem Election Court nicht nur bezüglich seiner Zuständigkeit, sondern auch bezüglich seiner Zusammensetzung: als Richter amten hier nicht Mitglieder des Hohen Gerichtshofes, aber ein erfahrener Barrister, R. P. A. 1949 sect. 115 - 1.

29) Hatschek, S. 298; dazu auch die historischen Betrachtungen in § 7, 10.

Zwar überwies das Unterhaus, das seit der Zeit der ersten Stuarts eifersüchtig über sein Vorrecht, Wahlanfechtungen allein zu entscheiden, gewacht hatte, in der Parliamentary Elections Act, 1868[30]), zwei Richtern des Hohen Gerichtshofes in London endgültig die Beurteilung von Wahlanfechtungen des Bürgers. Damit ward für diese Fälle ein Tribunal eingesetzt, das von den schwerwiegenden Nachteilen, die einer Kognition über derartige Fragen durch die gesetzgebende Körperschaft immer anhaften, so frei war und noch ist, wie es ein menschliches Gericht überhaupt sein kann[31]).

Indessen entgeht den meisten Bewunderern des englischen Wahlprüfungssystems, daß die erwähnte Kompetenzverschiebung der 250-jährigen Wahlrichtertätigkeit des Unterhauses kein Ende setzte. Die Akte von 1868 beschränkte zwar die sachliche Zuständigkeit des Unterhauses, behielt sie jedoch in ihrem neuen Umfange ausdrücklich vor[32]). Sir E. MAY[33]) beweist anhand des Rechtsfalles Sydney Waterlow, daß ob der Schaffung des Election Court am Fortbestand der — wenn auch beschränkten — Wahlprüfungskompetenz des Unterhauses keineswegs gezweifelt wurde. Bereits einige Wochen nach dem Erlaß der Parliamentary Elections Act, nämlich im Herbst 1868, kassierten die Commons die Wahl Waterlow's und ordneten eine Neuwahl an. Kurz: die englische Verfassung kennt wohl seit 90 Jahren ein besonderes Wahlprüfungsgericht, läßt dabei aber das House of Commons als Prüfungsorgan bestehen und den Election Court nur unter bestimmter Voraussetzung tätig werden.

Dieses Nebeneinander von Gericht und Parlament erheischt notwendigerweise eine sachliche Abgrenzung ihrer

30) amendiet durch eine Akte vom 15. August 1879 (42 und 43 Vict., Chapt. 75).

31) Lowell, S. 219.

32) Vgl. Parliamentary Elections Act, 1868, sect. 38 - 3; Hatschek, S. 304.

33) S. 185.

Zuständigkeit. Es muß die eine und wesentlich gleiche Staatstätigkeit, die in der autoritativen Überprüfung beanstandeter Volksvertretungswahlen besteht, von der Rechtsordnung planmäßig und in einer Kompetenzkonflikte möglichst ausschließenden Weise an die zwei berufenen Organe aufgeteilt werden.

I. Die sachliche Zuständigkeit des Election Court

Gemäß sect. 107 ff. R. P. A. 1949 ist die Beurteilung einer förmlichen Wahlbeschwerde des Bürgers oder Kandidaten in Form der Parliamentary Election Petition grundsätzlich [34]) eine Obliegenheit des Wahlgerichtshofes, der aus zwei Richtern der Queen's Bench Division ad hoc gebildet wird. Für die Streitparteien, den Beschwerdeführer und -Gegner, will das heißen, daß sie von Gesetzes wegen verpflichtet sind, einzig beim Election Court Recht zu nehmen. Jede Mitwirkung oder Einmischung des Parlaments ist ausgeschlossen; das Urteil des Gerichts ist für das Unterhaus verbindlich [35])

Für den festländischen Leser bedarf dieses Prinzip jedoch einer gewissen Erklärung. Für ihn werden die staatlichen Funktionen, die der Election Court zu versehen hat, erst dann verständlich, wenn jene Fälle aufgezeigt werden, die nach dem Statute- und Common-Law zu einer Parliamentary Election Petition berechtigen. Zu diesem Zwecke drängt sich hier ein kurzer Exkurs ins materielle Anfechtungsrecht Englands auf [36]).

34) In Sonderfällen amtet die Königliche Wahlkommission als inquisitorisches Untersuchungsorgan; vgl. § 6 der Arbeit.

35) R. P. A. 1949, sect. 124 - 1: . . . „and the determination . . . shall be final to all intents and purposes . . . "; Vgl. auch H. C. DEB. vom 25. Oktober 1955, wo der Speaker mit folgenden Worten an die versammelte Schar der Commons gelangte: „This House is not empowered to re-try a case which has been heard by the petition judges."

36) Diese Ausführungen stützen sich vor allem auf Schofield, S. 518 ff.

Im Rechtsfall Hackney [37]) umschrieb Richter J. Grove die Voraussetzungen jeder Wahlanfechtung nach Gemeinem Recht wie folgt: „The objection must be something substantial, something calculated really to affect the result of the election" [38]).

Das Statute-Law befaßt sich mit folgenden Anfechtungsgründen:

1. Einerseits mit Wahlverstößen, die keine strafbaren Handlungen darstellen. Es sind dies entweder Verfehlungen der offiziellen Wahlbehörden [39]), die mit dem Wahlgeschäft zusammenhängen, oder aber Unregelmäßigkeiten in Bezug auf das Verfahren oder das aktive und passive Wahlrecht. Zu diesen gehören besonders die Disqualifikationsgründe, deren es im englischen Wahlrecht eine ganze Fülle gibt [40]).

37) Schofield, S. 521.

38) Das Common-Law, in der Vorstellung des Engländers auch heute noch „ein nicht in Worte zu fassendes Fluidum, ein gleichsam atmosphärischer Komplex der Anschauungen von dem, was seit alters her als billig angesehen wird" (Grabowsky, S. 14), kann gar nicht imstande sein, die einzelnen Anfechtungstatbestände aufzuzählen.

39) z. B. Mißachtung des Mehrheitswillens der Gesamtwählerschaft bei der Proklamation durch den Returning Officer und andere bei Schofield, S. 520, angeführte Beispiele.

40) Schofield befaßt sich auf S. 78 ff. seines Werkes unter dem Titel „Who may not be a candidate" eingehend mit den Disqualifikationsgründen des parlamentarischen Wahlrechts. Folgende Pesonen sind unwählbar oder die Stellung folgender Personen ist mit einem Sitz im Unterhaus unvereinbar: Aliens (fremde Staatsangehörige), Infants (Minderjährige), Persons under disabilities (Handlungsunfähige oder beschränkt Handlungsfähige, wie Geisteskranke und -schwache, Taube und Stumme und Blinde), Peers (Mitglieder des Oberhauses), Clergy (Geistliche der anglikanischen, schottischen, irischen, römisch-katolischen Kirche), Bankrupts (Konkursiten), Convicted Persons (Personen, die Freiheitsstrafen von einer Dauer von mehr als 12 Monaten verbüßt haben), Contractors with the Crown (Lieferanten der Krone), Office Holders under the Crown (Inhaber gewisser königlicher Ämter — Schofield zählt deren 85 auf —) u.a.m. Das gesamte Recht der parlamentarischen Disqualifikationen soll nun in der House of Commons Disqualification Bill, 1956, bereinigt werden; vgl. dazu § 12 der Arbeit.

Da der wahlleitende Beamte nicht befugt ist, die Kandidatur einer disqualifizierten Person zum voraus abzuschlagen [41]), muß der Wähler und unterlegene Kandidat zum Mittel der Parliamentary Election Petition greifen, um die Abgeordneteneigenschaft des angeblich Gewählten in Frage zu stellen; es sei denn, er verlasse sich auf eine (spätere) Anfechtung der betreffenden Wahl durch das Unterhaus selbst.

Neben diesen Verstößen der Wahlbehörden, der Kandidaten und ihrer Hilfspersonen [42]), kennt das englische Wahlrecht

2. *einen umfassenden Katalog von Wahldelikten.* Diese lassen sich in zwei Hauptgruppen einteilen, nämlich in die Corrupt Practices und die Illegal Practices [43]). Der wesentliche Unterschied zwischen den korrupten und ungesetzlichen Wahlmanövern, wie sie zu deutsch bezeichnet werden, liegt im subjektiven Tatbestand [44]), erinnert jedoch auch an den in der Lehre vom Verbrechen beliebten Gegensatz zwischen malum in se und malum quia prohibitum [45]).

Als korrupte Wahlmanöver werden eine Reihe von strafbaren Handlungen qualifiziert, die neben ihrer objektiven Schwere des subjektiven Tatbestandes wegen als besonders verwerflich erscheinen. Es sind Delikte, „wo der Geist, das

41) Schofield, S. 520; in diesem Sinn auch der Attorney-General in H. C. DEB. vom 18. Juli 1955 S. 41: . . . "that a returning officer cannot refuse to accept a nomination on the ground that the candidate is disqualified."

42) In England bedürfen die Kandidaten im Wahlvorbereitungs- und im eigentlichen Wahlverfahren mehrerer Hilfspersonen. Solche sind vor allem der Wahlagent (agent) und die Stimmenwerber (canvasser). Sobald sich der Kandidat zur Führung des Wahlkampfes Personen bedient, die wegen deliktischer Wahlumtriebe bereits vorbestraft sind, kann gegen die stattgefundene Wahl mittels Parliamentary Elelction Petition rekurriert werden, R. P. A. 1949 sect. 143-1.

43) Corrupt and Illegal Practices Prevention Act, 1885, und früher Corrupt Practices Prevention Act, 1854, Corrupt Practices Act, 1883 u.a.m.

44) R. P. A. 1949, sect. 138 - 2: . . . „committed with the knowledge and consent . . . "

45) Lowell, S. 210.

Bewußtsein bei der Tat dabei war". Sie werden mit Gefängnis-, Geldstrafen und mit dem Verlust des aktiven und passiven Wahlrechts für die Dauer von fünf Jahren geahndet[46]). Davon seien hier erwähnt: Treating (Gewährung von Trink- und Essgelagen zum Zwecke der Wahlbeeinflussung[47]), Personation (Wahlfälschung)[48]), Undue Influence (Gewaltanwendung und Drohung)[49]) und Excessive Expenditure (Falsche Angaben über Wahlausgaben)[50]), sowie Bribery (Wahlbestechung[51]).

Neben den Corrupt Practices verbietet das englische Recht gewisse andere unlautere Handlungen, die ihrer Natur nach geeignet sind, Ruhe und Ordnung des Wahlvorganges zu beeinträchtigen. Es sind die sogenannten Akt-Umgehungen, die Illegal Practices, bei denen es grundsätzlich nicht erheblich ist, ob sie bona fide oder mala fide verübt werden[52]). Sie umfassen vor allem die Übertretungen der Bestimmungen verschiedener Parlamentsakte über den Wahlagenten, das Wahlausgabenmaximum und die durch die Praxis der Gerichte geschaffenen Delikte[53]).

Bei weitem nicht alle angeführten Anfechtungsgründe bewirken ipso iure eine Ungültigkeit der Wahlen. Auch in England ist die Frage nach der Sanktion des einzelnen Fehlers in das dialektische Verhältnis eingespannt: Schutz des tatsächlich vorliegenden — Vernichtung des fehlerhaften, verfälschten Volksentscheides. Gesetzgeber und Richter haben die richtige Mitte zu treffen[54]).

46) R. P. A. 1949, sect. 138 ff.
47) R. P. A. 1949, sect. 100.
48) R. P. A. 1949, 47 ff.
49) R. P. A. 1949, 101.
50) R. P. A. 1949, 60 ff.
51) R. P. A. 1949, 99.
52) „An illegal practice is a thing the legislature is determined to prevent, whether it is done honestly or dishonestly. It involves no question of motive, pure or otherwise. The only question the court has to consider is, whether there has been a breach of the Act", Barrister Pollok im Rechtsfall Walsall, zit. bei Stauber, S. 25, Anm. 96.
53) Dazu Lowell, S. 211 ff.
54) Während bei den Corrupt und Illegal Practices in der Regel auf

II. Die sachliche Zuständigkeit des Unterhauses

Ob der Schaffung des Election Court scheint man vielerorts die dem Unterhaus verbliebene Wahlprüfungskompetenz nicht genügend zu beachten. Von festländischen Sachbearbeitern übersehen [55]) oder bloß am Rande erwähnt [56]), ja selbst von englischen Autoren nach Umfang und Bedeutung verkannt, stellt die dem House of Commons in der Akte von 1868 vorbehaltene Zuständigkeit keineswegs eine „quantité négligeable" dar. Denn welche Zuständigkeit ist aktueller, die des unabhängigen Wahlprüfungsgerichtes, das in den Jahren 1929 bis 1955 nicht ein einziges Mal in Funktion getreten ist [57]), oder aber die des Parlaments, das allein in den letzten Jahren über ein Dutzend Wahlbeanstandungen zu erledigen hatte? Die Frage stellen, heißt sie beantworten.

SCHOFIELD und Sir CAMPION rücken das Wahlprüfungsrecht der Commons ins richtige Licht. In seinem Werk über das Wahlgesetz von 1949 schreibt der erstere [58]): „A select

Kassation nur bei Vorliegen eines Verschuldens des Kandidaten oder seiner Hilfspersonen erkannt wird (R. P. A. 1949, sect. 139), bewirken dagegen allgemeine Umtriebe (R. P. A. 1949, sect. 142-1; Schofield, S. 518), wie general bribery, stets eine Wahlungültigkeit, ohne Rücksicht auf die Schuldfrage. — Bei formellen Verstößen ist grundsätzlich eine bloße Berichtigung des fehlerhaften Resultats am Platz; denn es liegt nicht nur oft im Interesse des Beschwerdeführers selbst, daß nicht die ganze Wahl kassiert werde, sondern auch in demjenigen der Gesamtwählerschaft, die nur die Korrektur des Fehlers wünscht, nachdem ja der Mehrheitswille richtig zum Ausdruck gekommen ist. Vgl. dazu Stauber, der auf S. 24 ff. die einzelnen Ungültigkeitsvoraussetzungen herausschält.

55) So von Jellinek, Stauber und von Redlich. Der letztere behauptet auf S. 415, daß „das Haus das Recht, über bestrittene Wahlen zu entscheiden, seit 1868 praktisch zugunsten der ordentlichen Richter des Landes aufgegeben" habe.

56) Gestützt auf die Ausführungen von Hatschek, S. 305 und Esmein, S. 394 könnte man meinen, das Unterhaus sei heute einzig noch zur Beurteilung von Wahlunfähigkeits- und Unvereinbarkeitsfällen zuständig.

57) Butler, S. 155 Anm. 1; McCallum & Readman, S. 40. 58) S. 517

Committee [59]) may still be called upon function where an election may have been known to have been conducted irregularly or where there are grounds for an election petition but no petition presented or where a member is disqualified or may be subject to disqualification." Daß SCHOFIELD damit nicht allein das bereits besprochene Anfechtungsrecht des Parlaments, sondern dessen Zuständigkeit als Wahlprüfungsorgan umschreibt, erhellt aus den Worten des ehemaligen Clerk of the House of Commons, Sir CAMPION [60]): „The House retains its jurisdiction over these questions, if they do not arise out of controverted elections" (d. h. out of Parliamentary Election Petition). In this way one of the questions which might be decided by a Court is decided by the House itself."

In einem gewissen Gegensatz zum eben Gesagten stehen die Äußerungen von ANSON [61]) und von WADE & PHILLIPS [62]), die einigen festländischen Darstellungen zu Grunde liegen dürften. Sie erwecken beim Leser den Eindruck, daß heute das Unterhaus nur noch dann als Wahlgericht in Funktion trete, wenn Disqualifikationsfälle zu bereinigen seien, gegen die nicht auf dem Wege einer Parliamentary Election Petition rekurriert worden sei.

Die drei genannten Staatsrechtslehrer zeichnen damit wohl die aktuelle Kompetenz des Unterhauses ab, hat sich dieses doch als Wahlprüfungsorgan in letzter Zeit vornehmlich mit den vielfältigen Disqualifikationsgründen beschäftigt. Dem wirklichen Zuständigkeitsbereich der Commons werden sie indessen nicht gerecht. Major Sir M. FYFE hat ihn im Jahre

59) Es ist dies ein Sonderausschuß des Unteshauses, der die Geschäfte vorberät und an das ganze Haus einen Antrag stellt. Davon wird im 4. Abschnitt der Arbeit die Rede sein.

60) S. 70.

61) S. 166: „But it (the House) retains the right to pronounce at once on the existence of legal disqualifications in those returned to Parliament, and will declare a seat to be vacant if the member returned is subject to such disqualification."

62) S. 113.

1950 wie folgt prägnant umschrieben [63]): „The House of Commons, except where it has surrendered its privileges[64]) by statute, has an exclusive right to determine all matters touching the election of its members."

Mit der angetönten Übergabe gemäß Statute-Law konnte Sir M. FYFE nur die Parliamentary Elections Act, 1868, meinen, gemäß der Wahlbeschwerden des Bürgers und Kandidaten einzig vom Election Court geprüft und beurteilt werden. Jede Kognition über eine bestrittene Unterhauswahl indessen, die aus dem Rahmen des gesetzten Rechts fällt, steht auch heute noch ausschließlich dem Haus der Gemeinen zu.

Die Möglichkeit der **Delegation**, von der die Commons gelegentlich Gebrauch machen, ändert an dieser Kompetenz grundsätzlich nichts. Begründung einer alternativen Zuständigkeit und nicht Beschränkung der eigenen ist das Resultat einer solchen Lösung.

Die Praxis des Unterhauses weist tatsächlich derartige Delegationsfälle auf. Doch handelt es sich dabei nicht, wie etwa behauptet wird [65]) und sicher als zweckmäßig erschiene, um Delegationen an den Election Court. Vielmehr hat das Un-

63) H. C. DEB. No. 166, 1955, S. 2251.

64) Auch heute noch gilt das Wahlprüfungsrecht der Commons als Ausfluß des Privilegs, ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu ordnen, Anson, S. 162 und Wade & Phillips, S. 113. Auf den Begriff des „parliamentary privilege" soll im dritten Abschnitt der Arbeit näher eingegangen werden.

65) So Wade & Phillips, S. 113: „The House may, however, as in the case of Michel (1875, I. R. 9 C. L. 217) refer such a question to the Courts." — Die Behauptung von Wade & Phillips fußt auf einem Irrtum: Mitchel wurde nämlich im Jahre 1875 zweimal gewählt. Das erste Mal wurde die Wahl vom Unterhaus für ungültig erklärt. In der angeordneten Neuwahl wurde indessen Michel in seinem Wahlbezirk erneut als Parlamentarier gewählt. Jetzt erst, also nach der zweiten Wahl, wurde gegen Mitchel eine Parliamentary Election Petition eingereicht, womit das Wahlgericht von Gesetzes wegen in Funktion treten mußte (mitgeteilt vom Clerk of the House of Commons).

terhaus in den vergangenen Jahrzehnten zu zwei Malen — im Zusammenhang mit der Wahlprüfung standen jeweils komplexe Rechtsfragen zur Diskussion — den Rechtsausschuß des Geheimen Königlichen Staatsrates mit deren Entscheidung betraut [66]).

Indessen ist damit die Frage, ob sich in diesen zwei Rechtsfällen nicht, wie in England so oft beim Institut der Delegation, eine zukünftige Kompetenzverschiebung abzuzeichnen beginne, noch nicht beantwortet. Sie soll im vierten Abschnitt der Arbeit besonders erörtert werden.

Das bisher Gesagte läßt sich wie folgt zusammenfassen:

1. Zur Beurteilung von Wahlanfechtungen in der Form der Parliamentary Election Petitions sind heute einzig zwei Richter des Hohen Gerichtshofes zuständig.

2. Jede andere Wahlbeanstandung, insbesondere eine solche des Parlaments, wird vom Unterhaus selbst beurteilt. Eine Delegation an den Election Court findet in praxi nicht statt.

III. Allfällige Kompetenzkonflikte

Bildet das Nebeneinander von Unterhaus und Election Court als Wahlprüfungsorgane, trotz der klaren Scheidung ihrer sachlichen Zuständigkeit, nicht eine Quelle von Kompetenzkonflikten?

Diese Frage verdient gewiß Beachtung. In England, wo dem Parlament eine derart präponderierende Bedeutug zukommt, stellen Kompetenzüberschreitungen des Parlaments eine nicht zu unterschätzende Gefahr dar [67]). So könnte bei der Abwicklung des Wahlprüfungsgeschäftes eine Mehrheit des Hauses versucht sein, durch Übergriffe in den Zustän-

66) Nämlich in den Rechtsfällen Stuart Samuel, 1913, und MacManaway, 1950, beide erwähnt und wiedergegeben in H. C. DEB. 1950, Nr. 148 und Nr. 159, S. 2476. Dazu § 12 der Arbeit. 67) Gerland, S. 21.

digkeitsbereich des Election Court einen ihr unangenehmen Entscheid zu verhindern. — Solche Rechtsverletzungen des Parlaments sind zwar heute nicht mehr in der krassen Form der direkten Einmischung in die Verhandlungen des Gerichts denkbar, wohl aber in einer Nichtanerkennung des Urteils des Election Court [68]) oder in einer gleichzeitigen oder nachträglichen Wahlanfechtung und -Prüfung im Parlament selbst, trotz Vorliegens einer Election Petition.

Keiner Rechtsordnung wird es je gelingen, auch der englischen nicht, die Möglichkeit solcher Kompetenzkonflikte zum voraus vollständig auszuschließen. Die ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel zur Abhilfe gegen Überschreitungen sind beschränkt oder aber gegen die oberste Behörde gar nicht gegeben. Die Rechtsordnung muß daher in einem gewissen Maße voraussetzen, daß die staatlichen Behörden das Recht nicht verletzen, und daneben materielle Konfliktsnormen erlassen.

Zwei dieser materiellen Konfliktsnormen seien hier beleuchtet. Dank ihrer Beachtung konnten bis heute in der Wahlprüfung Kompetenzkonflikte — und an Ansätzen zu solchen hat es nicht gefehlt — zwischen Election Court und Unterhaus vermieden werden.

1. Die lex et consuetudo Parliamenti enthält einmal den grundlegenden Satz, daß Sachen, die gerichtshängig sind oder von denen feststeht, daß sie gerichtshängig gemacht werden, nicht Gegenstand von Verhandlungen im Parlament sein dürfen. Alles, was „sub judice" ist, darf „pendente lite„ im Parlament nicht zur Sprache kommen [69]).

68) Das Unterhaus ist ja an der Vollstreckung des Urteils des Election Court aktiv beteiligt; es muß entweder — bei Kassation der Wahl — eine Neuwahl anordnen oder aber den Beschwerdegegner nach Ablehnung der Beschwerde als rechtsgültig gewähltes Mitglied anerkennen, R. P. A. 1949 sect. 124.

69) Todd, On Parliamentary Government in England, S. 573: „It is also highly irregular to bring into discussion, in either House of Parlia-

HALSBURY [70]) betont, daß dieses Prinzip bei Wahlprüfungssachen in verschärfter Weise angewendet wird. Wenn man nämlich den Begriff des „sub judice" im englischen Recht negativ bestimmt, so ist darunter grundsätzlich alles zu verstehen, was noch nicht Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens bildet, von dem es also keineswegs feststeht, ob es überhaupt zu einem gerichtlichen Verfahren kommen wird [71]). Nicht so bei der Wahlprüfung. Hier sind parlamentarische Verhandlungen über Wahlstreitigkeiten oder -Unklarheiten innerhalb der gesetzlichen Anfechtungsfrist verpönt. Es genügt hier bis zum Ablauf der Anfechtungsfrist die bloße Möglichkeit einer gerichtlichen Wahlprüfung, um eine Anfechtung und Beurteilung einer Unterhauswahl durch das Parlament auszuschließen [72]).

2. Section 124 der R. P. A. 1949 bestimmt, daß das Urteil der Wahlrichter in Form eines schriftlichen Berichtes an den Speaker zu übermitteln ist, auf daß das Unterhaus davon Kenntnis nehme und die sich daraus ergebenden Vorkehren treffe [73]).

Aus parteipolitischen Gründen wird von Parlamentariern etwa versucht, das Haus zur Nichtanerkennung des Urteils

---

ment, any matters . . . which are undergoing judicial investigation or are about to be submitted to the courts of law", zit. bei Gerland, S. 71.

70) S. 408 ff. 71) Gerland, S. 75.

72) Die traditionelle Grundhaltung des Parlaments, den Begriff des „sub judice" bei gerichtlichen Wahlanfechtungen extensiv zu konzipieren, zeigte sich erneut im Rechtsfall von Mid-Ulster, H. C. DEB. 1955, vom 18. Juli, S. 36.
Anders Wade & Phillips, S. 114 und Anson, S. 166. Nach ihnen darf das Unterhaus beim Vorliegen von Disqualifikationsgründen in der Person des Gewählten dessen Wahl anfechten „without waiting for the return to be questioned by persons interested in the matter".

73) Ist die Wahl als gültig beurteilt, so läßt sie der Speaker bestätigen und ins Return-Book eintragen; wurde sie kassiert, so sorgt er für ein neues Wahlausschreiben. Bei konstitutivem Urteil wird der richtig gewählte Kandidat in das Return-Book eingetragen und als Mitglied des Hauses anerkannt, R. P. A. 1949 sect. 125-5.

zu bewegen [74]); bisher jedoch ohne Erfolg. — Indessen muß einem schon der Umstand, daß über fragwürdige Anträge dieser Art überhaupt abgestimmt wird und daß diese von einer ansehnlichen Anzahl von Unterhausmitgliedern unterstützt werden, nachdenklich stimmen.

Das englische Verfassungsrecht bindet nämlich das Parlament in unzweideutiger Weise an den Entscheid der Gerichte. Ein anerkannter Rechtssatz lautet, daß es eine der grundlegenden Pflichten und Aufgaben des Parlaments sei, „to be observant of the Courts of Justice" [75]). Ein Court of Justice ist nun auch das unabhängige Wahlprüfungsgericht, dem, wie das Statute-Law ausdrücklich unterstreicht [76]), die gleiche Rechtsstellung zukommt wie jeder anderen Abteilung des Hohen Gerichtshofes. Mag das Urteil des Election Court dem Parlament auch noch so ungelegen erscheinen — und das dürfte bei Wahlprüfungssachen mitunter zutreffen —, so kann es doch von seiner Seite nicht in Frage gestellt werden. Falls das Unterhaus einen anderen als den durch die Judikatur geschaffenen Rechtszustand anstrebt, bleibt ihm kein anderer Weg als der der Gesetzgebung übrig.

74) Derartige Fälle aus den Jahren 1874 und 1911 sind bei Stauber, S. 95 Anm. 382 erwähnt. — Am 25. Oktober 1955 stellte ein Abgeordneter den Antrag, Ch. C. Clarke, dessen Wahl eben vom Election Court als ungültig erklärt worden war, sei als Mitglied des Unterhauses zu anerkennen, was einer Ablehnung des Urteils gleichgekommen wäre. Der Speaker warf jedoch ein: "This House is not empowered to retry a case which has been heard by the petition judges". — Trotzdem wurde über den Antrag nach langer Diskussion abgestimmt; der Motionär unterlag. Dazu H. C. DEB. vom 25. Oktober 1955 S. 41 ff.

75) Todd, S. 571, zit. bei Gerland, S. 34.

76) R. P. A. 1949 sect. 110 - 2.

§ 6.

Die Königliche Wahlkommission
Drittes Wahlprüfungsorgan?

Gestützt auf die Election Commissioners Act, 1852, kann das Unterhaus den Monarchen durch eine Bittschrift um Einsetzung einer Wahlkommission ersuchen, sobald feststeht oder Anzeichen dafür vorliegen, daß in einem Wahlkreise ausgedehnte Wahlkorruption stattgefunden hat. Dieses inquisitorische Untersuchungsorgan ist aus drei erfahrenen Barristers zusammengesetzt, die nicht Parlamentarier sein dürfen.

Zwar wurde die Königliche Wahlkommission 1949 im Zuge der Bereinigung des Wahlrechts erneut gesetzlich verankert [77]). Nichtsdestoweniger muß ihr seit geraumer Zeit bereits jede praktische Bedeutung im englischen Wahlleben abgesprochen werden [78]); STEPHEN [79]) erblickt darin nur mehr ein Abschreckungsmittel. — Wenn an dieser Stelle trotzdem darauf eingegangen wird, so deshalb, weil man die Royal Election Commission auch schon unter die zuständigen Wahlprüfungsorgane einzureihen versucht hat [80]). Daß dies nicht zutrifft, sei hier kurz dargetan.

Unter welchen Voraussetzungen treten die Wahlkommissäre in Funktion? In der Regel erst nachdem eine Parliamen-

77) Nämlich in der Election Commissioners Act, 1949; dazu Sir E. May, S. 188.

78) Nach der Kasuistik von Sir E. May, Seite 188 ist die Königliche Wahlkommission anno 1906, nämlich im Rechtsfall Worcester, zum letzten Mal in Funktion getreten. Allgemein verbreitete und umfassende Wahlkorruption ist in England seit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts mehr und mehr verschwunden (McCallum & Readman, S. 40), während früher den Parlamentswahlen regelrechte Bestechungswellen vorausgingen (Hatschek, S. 299). Damit sind auch die Voraussetzungen zur Bildung von Wahlkommissionen dahingefallen.

79) S. 369.

80) Insbesondere Hatschek, S. 302.

tary Election Petition durch Urteil des Wahlprüfungsgerichts autoritativ beurteilt worden ist. — Wie später noch zu zeigen ist, stellt der Election Court wesentlich kein inquisitorisches Tribunal dar; er untersucht Wahlumtriebe nur insoweit, als diese entweder in einer Petition enthalten sind, oder aber der Public Prosecutor die Verfolgung neuaufgedeckter Delikte beantragt. Ausgedehnten Wahlpraktiken gegenüber ist das Gericht machtlos. Für solche Fälle drängt sich ein Organ auf, das inquisitorisch vorgehen kann. Die Wahlkommissäre sind dazu befugt: sie haben mit allen gesetzlichen Mitteln, die ihnen zur Ergründung der materiellen Wahrheit zweckdienlich erscheinen, die Untersuchung durchzuführen [81]).

Gemäß R. P. A. 1949 sect. 124 - 2 und 138 ist der Election Court verpflichtet, dem Speaker des Unterhauses zusammen mit dem Certificate [82]), das sich ausschließlich mit der Gültigkeit der angefochtenen Wahl befaßt, immer dann einen Spezialbericht (Report) abzugeben, sobald in der Petition Anschuldigungen wegen Corrupt und Illegal Practices enthalten waren, oder wenn solche während des Verfahrens aufgedeckt wurden, oder wenn bestimmt oder vermutlich im betreffenden Kreis Wahldelikte in ausgedehntem Maße stattgefunden haben. Erst wenn die letzte Voraussetzung vorliegt, und erst wenn die autoritative Entscheidung über die Gültigkeit der angefochtenen Wahl bereits gefallen ist, steht es im Belieben des Parlaments, auf Einsetzung einer Election Commission anzutragen [83]).

Dagegen könnte man einwenden, daß die Erlasse von 1852 und 1949 die Bildung einer Wahlkommission auch un-

81) Vgl. dazu Sir E. May, S. 188, der die inquisitorische Funktion der Königlichen Wahlkommission besonders hervorhebt.

82) Dazu § 8, unten.

83) Halsbury, S. 173: „And if the judges report that there is reason to belive that general bribery or corruption prevails in the constituency, Parliament usually takes steps to follow up such report by the appointment of a commission . . ."

abhängig vom gerichtlichen Wahlprüfungsverfahren vorsehen. In der Tat legitimiert sect. 1 der Akte von 1949 jedes einzelne Unterhausmitglied, einen Antrag auf Einberufung der Wahlkommissäre zu stellen[84]). Virtuell können letztere somit ihr Amt ohne Rücksicht auf einen Report des Election Court, ja ohne daß überhaupt eine Wahlbeschwerde erhoben worden wäre, antreten.

Von einer Wahlprüfungskompetenz der Royal Election Commission kann jedoch auch in diesem Falle keine Rede sein. Die Wahlkommissäre haben einzig die stattgefundenen Machenschaften inquisitorisch abzuklären. Eine Urteilsgewalt steht ihnen von Gesetzes wegen weder über die Gültigkeit von Wahlen[85]) noch über die ermittelten Delike zu[86]). Die Election Commission ist folglich zur Wahlprüfung gar nicht zuständig; sie fällt höchstens als mittelbares Anfechtungsorgan in Betracht[87]).

84) Dieses Recht steht überdies zwei oder mehr Wählern zu, insofern sie binnen 14 Tagen nach Parlamentseröffnung mittels Petition ans Unterhaus das Vorliegen umfassender Wahlkorruption geltend machen; dazu Sir E. May, S. 188. — Solche Machenschaften sind indessen nach R. P. A. 1949 sect. 139 auch mit dem Rechtsmittel der Parliamentary Election Petition beim Election Court zu rügen.

85) Das folgt aus sect. 38 - 5 der Corrupt Practices Act, 1883, wo es heißt, daß der Schlußbericht der Wahlkommissäre die Wahl irgend eines Kandidaten nicht ungültig mache. Die Ergebnisse der Untersuchung müssen von den Kommissären in einem Schlußbericht festgehalten und dem Parlament vorgelegt werden, Stauber, S. 98. Es ist Sache des Unterhauses, gestützt auf diesen Bericht die Abgeordneteneigenschaft eines Gewählten in Frage zu stellen und abzuerkennen.

86) Ist der Beweis erbracht, daß Wahlumtriebe in umfassender Weise stattgefunden haben, so geht der Untersuchungsbericht der Wahlkommissäre an den Director of the Public Prosecution, dem nun, wie beim Report des Election Court, das Verfolgungsrecht zusteht. Das ius puniendi steht nicht der Wahlkommission, sondern den ordentlichen Strafgerichten zu.

87) Dazu die Ausführungen im § 4, 3.

Dritter Abschnitt:

Werden, Wesen und Bedeutung des Election Court

(Unter Berücksichtigung der Gesetzgebung und Praxis bis Ende Oktober 1956)

§ 7. Historische Betrachtungen

I. Historische Ausgangslage [1])

Vom Beginn der Neuzeit bis ins 19. Jahrhundert war die Entwicklung des Wahlprüfungsrechts in Großbritannien fast ausschließlich ein Kampf um die Kompetenz zur Prüfung [2]): anfangs der Aufstand der Volksvertretung gegen die prüfungsberechtigte Exekutive und die ihr ergebenen Richter im 16. und 17. Jahrhundert; dann das vergebliche Ringen der Commons nach einer adäquaten Entscheidungsstelle im Unterhaus selbst [3]); schließlich, nach Zunahme der Autorität und des Vertrauens in die Law Courts, der Kampf um die Schaffung eines eigentlichen unabhängigen Wahlgerichtshofes.

Man hat England oft deswegen gepriesen, weil es die gerichtliche Wahlprüfung verhältnismäßig früh dem Unterhaus abgenommen und einem unabhängigen Gerichtshof zugewiesen hat. Diese Wertschätzung sinkt, wenn man daran erinnert, daß die Kognition über bestrittene Wahlen zu Beginn des 15. Jahrhunderts bereits, wenigstens zum Teil, den Law Courts zustand und erst zur Zeit der Stuarts, in der Epo-

1) Da die Wahlrechtsverhältnisse in der Entstehungszeit des Unterhauses fließend und unüberblickbar waren (Halsbury, S. 171; Wicks, S. 48 ff.), sei hier von einer Wiedergabe der ursprünglichen Zustände abgesehen; dies auch, weil Wahlanfechtungen zu Beginn des 14. und noch im 15. Jahrhundert recht selten vorkamen (Porritt, S. 7). Wenn man bedenkt, daß damals die Abgeordneteneigenschaft mehr als lästige Kommunalpflicht, denn als Ehre und Vorrecht aufgefaßt wurde, wird es verständlich, daß zu den ersten Petitionen nicht so sehr Unregelmäßigkeiten im Wahlverlauf und Rivalitäten zwischen den Kandidaten Anlaß gaben. Als Anfechtungsgründe fielen damals in erster Linie der Mangel an geeigneten Volksvertretern oder aber die Weigerung der Gewählten, ihren Mandatspflichten nachzukommen, in Betracht. (Stubbs, S. 488 und dortige Beispiele)

2) Hatschek, S. 298.

3) Die historische Wahlrichtertätigkeit des Unterhauses wird in § 10 gesondert erörtert.

che des Kampfes um die parlamentarischen Privilegien, an das Unterhaus gelangt ist[4]).

Zwar nahm seit der selbständigen Existenz des Unterhauses der Monarch, unterstützt von seinem Rat und oft im Beisein der Lords, als Haupt des Parlaments für sich allein das Recht in Anspruch zu entscheiden, ob die in die große Versammlung entsandten Personen die in seinem Einberufungsschreiben geforderten Qualifikationen besaßen. Zweifelsohne stand diesem Anspruch auch die juristische Logik zur Seite. Der König war nicht nur Rechtsquelle, sondern auch die höchste rechtsprechende Instanz nach der Maxime: „Tout fuit in lui et vient de lui al commencement" [5]). Doch nach den Quellen[6]) wurden bereits anno 1427 durch eine Akte die Assisenrichter (Judges of assize) mit der Wahlprüfung betraut. Sie amteten in dieser Funktion noch unter der Herrschaft der Königin Elisabeth I. Nach STUBBS[7]) hat es sich dabei lediglich um eine Art von Delegation gehandelt; denn die königlichen Prärogativen waren in der Akte von 1427 ausdrücklich vorbehalten worden.

Von einem Versuch des Unterhauses, auch nachdem es 1332 von den Lords getrennt zu tagen begann, für sich das selbständige Prüfungsrecht zu beanspruchen, konnte vorerst noch keine Rede sein. Im Gegenteil, nach der Überlieferung [8]) waren es häufig die Commons selbst, die beim Vorliegen von Wahlanfechtungen den König und seine Richter um ihr gnädiges Eintreten und Urteilen baten.

Dessen ungeachtet waren in formeller Hinsicht gewisse Ansätze zur selbständigen Erledigung des Wahlprüfungsgeschäftes durch das Unterhaus schon vorhanden. Einerseits war nämlich die große Versammlung in jener Epoche bereits insoweit zuständige Beschwerdeinstanz, als mit dem Wahlbericht

4) Hatschek, S. 298. 5) Dicey, S. 57.

6) Porritt, S. 546; Stubbs, S. 491 (nach Stubbs fällt die Übertragung der Wahlprüfungskompetenz auf die Assisenrichter ins Jahr 1410).

7) S. 491. 8) Porritt, S. 35; Stubbs, 490.

auch allfällige - Beanstandungen an das Unterhaus zu richten waren. In oder out of Parliament nahm der Fürst davon Kenntnis [9]). — Anderseits schien das House of Commons a priori zur Erfüllung dieser Aufgabe schlechterdings nicht ungeeignet, stellte es doch einen Law declaring body und nicht einen Law making body dar [10]). Angesichts des damaligen Parlamentsverfahrens, das nach der Art eines Prozeßverfahrens vor sich ging, durfte den Gemeinen der Gedanke an eine autonome Beurteilung von Streitigkeiten über die eigene Zusammensetzung mitunter nicht verborgen bleiben. Kann es da verwundern, wenn das Wahlprüfungsrecht schon bald zu einem Zankapfel zwischen Krone und Unterhaus wurde!

II. Die Wahlprüfung als Privileg des Unterhauses

Durch das ganze Mittelalter hindurch war das Haus der Gemeinen „the child of the authorithy", im Dienste und unter der väterlichen Gawalt des Königs gestanden. Stärkung des Feudalismus, mittelbare Kontaktnahme mit den Untertanen und nicht zuletzt das Bedürfnis nach Lokalrepräsentanten als Stützen der Zentralgewalt, das waren lange Zeit die Beweggründe des Herrschers zur Einberufung und Beibehaltung der Versammlung der Commons gewesen. — Im 16. und 17. Jahrhundert indessen erhob sich das englische Unterhaus unter der Führung des kleinen Landadels und im Bunde mit den Kaufleuten und Rechtsgelehrten zum beherrschenden Organ eines modernen Staates.

9) Jellinek, S. 401.

10) Sir E. May, S. 33 ff. hebt in seinem Werk, sich auf die Forschungen von Maitland stützend, die Bedeutung des richterlichen Elements in der Entwicklung des englischen Parlaments hervor. — Noch 1628 schrieb Sir E. Coke in Fourth Institutes of the Laws of England, S. 38: „Si antiquitatem spectes, est vetutissima, si dignitatem, est honoratissima, si iurisdictionem, est capacissima". Vgl. dazu auch Garzoni, S. 18; Stauber, S. 7 Anm. 15.

Das Vorgehen der Commons stand zum vornherein unter einem guten Stern. Kraftvolle Schichten des englischen Volkes waren mit dem Unterhaus im Widerstand gegen die innere und äußere Politik der Krone, insbesondere seit der Zeit der ersten Stuarts, solidarisch. Ein hervorragendes Gremium von Rechtsgelehrten und Landjunkern saß auf den Bänken von Westminster; sie wußten ihre Landsleute davon zu überzeugen, daß sie bloß den Sinn der Magna Charta in die Wirklichkeit umsetzen wollten[11]).

Der Antagonismus zwischen dem König und seinen Widersachern zeichnete sich vorerst in einer konstitutionellen Kontroverse ab, in deren Vordergrund der Kampf des Unterhauses um jene Bestandteile des Parlaments stand, die unter dem Namen der „Privilege" zusammengefaßt sind. Darunter versteht man „den Inbegriff der Grundrechte des Hauses und seiner einzelnen Mitglieder gegenüber der Krone, den Befugnissen der ordentlichen Gerichte und den Privilegien des Oberhauses"[12]). Die Begründung der exklusiven Zuständigkeit in der Überprüfung bestrittener Volksvertretungswahlen zugunsten der Commons in Form eines korporativen Privilegs[13]) fällt in diese bewegte Epoche.

11) Trevelyan, 430.

12) Redlich, S. 63 und Sir E. May, S. 40. — Streng positivistisch konzipiert waren die Privilegien entweder Hypostasierungen jener Vakua, welche identisch sind mit der von staatlicher Normierung überhaupt freien Sphäre; oder die Privilegien waren auf Grund einer Ursurpation durch den neuen Rechtsträger oder eines „concedere" des bisherigen Rechtsträgers entstanden. — Das letztere traf, wie zu zeigen sein wird, bei der Entstehung des parlamentarischen Wahlprüfungsprivilegs zu. Im übrigen ist der Sinn des Parliamentary Privilege, wie Stubbs, S. 565 betont, breit und elastisch, hat sich in der Verfassungsgeschichte geweitet und verdichtet und ist heute kaum mehr richtig faßbar.

13) Redlich, S. 67. — Der englische Staat hatte, wie die meisten kontinentalen Staaten, im Mittelalter die Form des Ständestaates (Henne, S. 24). Nach der damaligen Auffassung galt das Parlament als Korporation, die dem Monarchen gegenüber Rechte geltend machte und mit subjektiven Rechten ausgestattet war. Nach Hatschek, S. 249

Im Kampf um das Wahlprüfungsrecht ging es den Gemeinen nicht etwa um die bare Macht. Seitdem unter den Tudors ein nationales, reiches Bürgertum entstanden war und sich das parlamentarische Regierungssystem zu bilden begonnen hatte, galt ein Sitz in Westminster als Gegenstand eifriger Bewerbungen. „Der Gewählte eilte auf Windesflügeln zum Unterhaus" [14]). Bewegte Wählkämpfe und, was Wunder, Wahlanfechtungen wurden gang und gäbe, und die Entscheidungen über die letzteren bildeten ein Palladium der Wahlfreiheit, ja des innern Friedens überhaupt.

Nun war aber die Erledigung der Wahlrekurse seit der Thronbesteigung der Stuarts offensichtlich zu einem despotischen Machtmittel in den Händen des Monarchen geworden. „The free election of the country is taken away", beklagten sich die Commons unter Jakob I., „and none shall be chosen but such as shall please the king and Council" [15]). — Kurz, für das Unterhaus ging es in diesem Kampf um das Sein oder Nichtsein seiner Unabhängigkeit von der Krone, deren despotic will es auch hier zu paralysieren galt.

Doch wird man fragen, warum denn der englische Richter im Ringen um die Wahlprüfungskompetenz ganz außer acht gelassen worden sei. — Der Umstand, daß sich die Assisenrichter im Verlaufe des 16. Jahrhunderts nach und nach von einem hohen königlichen Beamten, dem Lord Steward, aus

---

hat sich übrigens diese Konzeption von der juristischen Struktur des Parlaments in England bis in die Neuzeit erhalten. — Nicht nur das einzelne Mitglied, sondern auch das Unterhaus als Corpus konnte Träger von Vor- und Sonderrechten sein, die sich nach der mittelalterlichen Auffassung vermehren und vermindern, erobern und ablösen ließen.

14) Vgl. den von Hatschek, S. 271, Anm. 1, zitierten Ausspruch eines englischen Parlamentariers aus dem 17. Jahrhundert, der den Wandel in der sozialen Wertung der Unterhauswahlen prägnant zum Ausdruck bringt: „. . . some hundred years ago many Boroughs . . . could get none to serve. Now it is a fashion and a fine thing, they are revived".

15) Holdsworth, S. 96.

der Wahlprüfung verdrängt sahen [16]), ist dafür nicht Erklärung genug. Ein Leichteres wäre es für die Commons gewesen, auf einer Wiederanerkennung der richterlichen Zuständigkeit zu beharren als ihr exklusives Prüfungsrecht durchzusetzen.

Allein eine solche Lösung blieb für die Commons unannehmbar. Das Parlament konnte die Beurteilung von Streitigkeiten über seine eigene Zusammensetzung durch die Gentlemen of the Long Robe, die vom König ernannt wurden und in seinem Interesse Recht sprachen [17]), nicht zulassen. Die Krone nämlich vertrat im Einklang mit den Kennern des römischen Rechts die Meinung, daß ihr Wille nicht nur die Quelle allen Rechts sei, sondern auch, daß die Richter, die „Löwen zu Füßen des Thrones", nach Weisung des Fürsten zu urteilen hätten [18]). Wie konnte da in einer Angelegenheit, die die Interessen des Monarchen so sehr tangierte, von Männern ein unabhängiges Urteil erwartet werden, die ihr Richteramt vom Fürsten wie ein Lehen erhielten! Der König schreckte im Bestreben, die Richterbänke nach seinem Gutdünken zu besetzen, selbst nicht davon zurück, Blut fliessen zu lassen [19]).

Wenn somit der Richter mit der Wahlprüfung in jener Zeit noch nicht betraut wurde, so deshalb, weil seine Ernennung und Stellung [20]) zum voraus wahre Unparteilichkeit in Frage stellten und weil er noch nicht jener Autorität teilhaftig war, die in der Person des Richters als unabdingbare Voraussetzung gegeben sein muß, wenn er über Fragen zu entschei-

16) Stauber, S. 5/6 und dort angeführte Quellen. 17) Garzoni, S. 24.

18) Trevelyan, S. 441. — Für die führenden Parlamentarier dagegen war das Gesetz, dem Geiste des englischen Common Law entsprechend, etwas Unabhängiges, für sich selbst Bestehendes. Es stand über dem König und den Untertanen und verpflichtete zu unparteiischem Urteil.

19) Trevelyan, S. 442.

20) Noch bis in die Ära der Könige aus dem Hause von Hannover erhielten die englischen Richter ihr Amt von der Krone und wurden vom Lord-Kanzler auserwählt. Besoldet waren sie nicht, Trevelyan, S. 580.

den hat, die, wie bei der Wahlprüfung, mit der Politik eng verknüpft sind. Es bedurfte der grundlegenden Act of Settlement von 1701 und späterer Erlasse [21]), um den Typus des heutigen englischen Richters zu schaffen, den man seiner Unabhängigkeit, Wertschätzung und sozialen Stellung wegen treffend Lordrichter nennt.

Aus dem Dickicht des jahrzehntelangen Hin und Her im Ringen der Commons um die exklusive Zuständigkeit bei der Beurteilung von Wahlanfechtungen schält sich folgende Chronologie heraus:

Nach den Quellen erledigte im Jahre 1562 noch der Lord Steward im Auftrage des Königs die Wahlanfechtungen. Doch fallen bereits ins Jahr 1582 die ersten Ansprüche des Unterhauses auf das Recht der selbständigen Wahlprüfung. Verschiedentlich versuchten sie, in selbstherrlicher Weise die gerichtliche Kontrolle über bestrittene Wahlen an sich zu reissen. Durch Elisabeth's Eigenwillen wurden sie indessen bald zum Schweigen gebracht. Auch hier konnte der unvermeidliche Konflikt zwischen Volksvertretung und Königtum zu Lebzeiten der Fürstin dank ihrer starken Persönlichkeit hinausgeschoben werden.

Als Jakob I., die „komische Frucht des tragischen Bundes von Maria Stuart mit Darnley", den Thron Englands bestieg, setzten die Gemeinen erneut zum Kampfe um ihre Privilegien an. Zur Inanspruchnahme der Prüfungskompetenz wurden sie vom Herrscher geradezu provoziert. Nicht nur liefs Jakob I. im Jahre 1604 Wahleinsprachen durch seinen gehorsamen Kanzler erledigen, sondern gab in seinem Wahlausschreiben zudem deutlich zu verstehen, dafs er alles daran setzen werde, um durch den Wahlausgang und die Erledigung der Wahlpetitionen seinen Einfluß im Parlament zu verstärken [22]).

21) Dazu Wade & Phillips, S. 32.

22) Pitt Taswell-Langmead, S. 372, wo dieses Wahlausschreiben kurz

Die Reaktion der Commons ließ nicht auf sich warten. Anläßlich des Rechtsfalles von Sir Francis Goodwin [23]) bezeichneten sie sich in einer Apologie durch Jakobs I. Willkür in ihrer Existenz bedroht und erklärten sich allein zuständig in der Beurteilung von Wahlanfechtungen. Nach langen Verhandlungen zwischen dem Monarchen, den Lords und den Gemeinen wurde das Unterhaus als „a court of return" [24]) anerkannt.

Mit diesem Kompromiß [25]) hatte das Unterhaus einen entscheidenden Sieg errungen [26]). In den wenigen Fällen, in denen später die Zuständigkeit des Königs und seiner Kanzlei noch geltend gemacht wurde, wies das House of Commons, sich auf das königliche „concedere" im Präzedenzfall Goodwin stützend, die Einmischung der Krone als breach of privilege energisch und erfolgreich ab.

Nach Sir E. MAY [27]) wurde die exkusive Zuständigkeit der Commons anno 1974 im Rechtsfall Barnardiston versus Soame von den Law Courts und vom Oberhaus uneingeschränkt anerkannt und in der Akte 7 & 8 Will. III c. 7 [28]) gesetzlich verankert. Im 18. Jahrhundert schwangen sich die Gemeinen alsdann „as the great conservators of the people's

wiedergegeben ist.

23) Goodwin war ein Geächteter (outlaw) und wurde 1604 nach seiner Wahl vom königlichen Kanzler als Unterhausmitglied nicht zugelassen.

24) Pitt Taswell-Langmead, S. 374.

25) Ein Kompromiß war es, weil das Unterhaus, dem Wunsche des Königs entsprechend, die Wahl Goodwins ungültig erklärte und eine Neuwahl anordnete.

26) Halsbury, S. 171: „It was at that time, after some curious instances to the contrary, universally known and admitted to be the sole right of the House of Commons to examine and determine all matters relating to the election of their own members."

27) S. 175.

28) Englische Gesetze werden zitiert nach dem Regierungsjahr des Monarchen; unter den gesammelten Gesetzen der Parlaments-Session des betreffenden Jahres bildet jedes Gesetz ein Kapitel (chapter = c.) mit besondern Nummern.

rights"[29]) zum Wahlgericht schlechterdings auf, indem sie nun auch Statusklagen, das heißt die Vorfragen des Rechts der Wähler, autoritativ beurteilen.

III. Die Schaffung des unabhängigen Wahlprüfungsgerichts

Bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts blieb die Prüfungskompetenz des Unterhauses unbestritten. Trotz der unbefriedigenden Prüfungspraxis[30]) und ohne jenen einsichtigen Männern Gehör zu schenken, die bereits im 18. Jahrhundert die offenkundigen Übelstände geißelten, hatten die Gemeinen, eifersüchtig über den Bestand ihres Privilegs wachend, einen Verzicht auf die Entscheidungsbefugnis durchwegs abgelehnt. Einige Reformversuche, mit denen sich die Parlamentarier zufrieden gaben, waren nur „ein schwächliches Auskunftsmittel" geblieben[31]). Angesichts der Auffassung: „The House is the sole judge of its own privileges"[32]), war weder von den zwei übrigen Körpern des Parliament, vom Monarchen und den Lords, noch von den Law Courts Abhilfe zu erhoffen. Eine Änderung in den Verhältnissen konnte einzig durch den Druck der öffentlichen Meinung, für die das Unterhaus seit früh schon ein feines Ohr besaß[33]), bewirkt werden.

29) Worte des Richters Holt im Rechtsfall Ashby versus White, zitiert bei Hatschek, S. 264. In diesem oft erwähnten Rechtsfall — Ashby klagte auf gerichtlichem Wege wegen Verhinderung der Ausübung des aktiven Wahlrechts — mischte sich das Unterhaus in die Gerichtsverhandlungen ein mit der Behauptung, die Prüfung der betreffenden Streitfrage durch ein ordentliches Gericht bedeute einen Bruch seines Privilegs. Denn „they (the Commons) can not judge of the right of elections without determining the right of the electors." Dazu auch Sir E. May, S. 175.

30) Dazu Paragraph 10. 31) Hatschek, S. 300.

32) Stephen, S. 382 und dort genannte Rechtsfälle Stockdale und Bradlaugh versus Gosset.

33) Wade & Phillips, S. 43.

Während der Regierung Wilhelms IV. hatten die Whigs unter der geistigen Führung Benthams und unter dem Drukke der Radikalen die erste Reformbill (1832) und die Städteordnung durchgesetzt. Dadurch war einerseits das Parlament und die Verwaltung im Geiste der Zeit umgestaltet und so der Staatsapparat volkstümlicher und leistungsfähiger gemacht worden. Anderseits sahen sich die Engländer nun, wie die Tories klagend bemerkten, tatsächlich einer neuen Verfassung in dem Sinne gegenüber, daß neue soziale Schichten und Gebiete der Insel der politischen Macht teilhaftig wurden[34]). Kurz, die politischen Rechte begannen auch für den einfachen Briten Wirklichkeit zu werden. „Vom Landadeligen bis zum Postillon und vom Baumwollfabrikanten bis zum Arbeiter in der Spinnerei sprach jedermann vom neuen Wahlrecht, wenn auch nicht alle dasselbe unter diesem Wort verstanden" [35]).

Trotz weitschichtiger Meinungsverschiedenheiten verabscheuten alle in gleicher Weise gewisse Übelstände jener Zeit, die das freie Wahlrecht auszuhöhlen drohten. Dazu gehörte neben den „verfallenen Flecken" [36]) auch die arg kritisierte Weise des Unterhauses, Wahlpetitionen zu erledigen. Die sich schrittweise vermehrende Aktivbürgerschaft hatte längst erkannt, daß in der parlamentarischen Wahlprüfung an Stelle der lex et consuetudo parliamenti die Parteiwillkür die Rolle des Richters übernommen hatte. Kein Wunder, daß gegen das untätige und unzulängliche Prüfungsorgan beständig Beschwerden eingingen, in denen gerügt wurde, daß die Entscheidungen in den parlamentarischen Komitees unsicher wären und keinen Schutz gegen Parteikompromisse, Parteieinflüsse und korrupte Praktiken böten[37]).

34) Trevelyan, S. 720. 35) Trevelyan, S. 718.

36) Vgl. dazu Lowell, S. 206; Stauber, S. 20, Anm. 80. Die oligarchische Struktur gewisser Städte brachte es mit sich, daß diese noch im 19. Jahrhundert ganz in den Händen von mächtigen Finanz- und Grundbesitzerbaronen lagen, die das Wahlrecht dirigierten und die Vertretung illusorisch machten. 37) Stauber, S. 11/12 und Quellen.

Kein geringerer als Disraeli sollte in dieser Angelegenheit zum Sprachrohr der öffentlichen Meinung werden. Im Jahre 1867 brachte er, damals noch Chancellor of the Exchequer, im Zusammenhang mit der zweiten Reformbill einen Gesetzesentwurf ein, der die Übertragung der Prüfungskompetenz über Parliamentary Election Petitions an ein Gericht vorsah [38]). Als Begründung führte er an, die öffentliche Meinung und mit ihr hohe Regierungsfunktionäre seien in den letzten Jahren zur Überzeugung gekommen, daß die Übertragung des Wahlprüfungsgeschäftes an ein anderes, kompetenteres Tribunal vonnöten sei.

Abgesehen von einigen Abgeordneten, für die „the ancient right and privilege" des Unterhauses weiterhin sakrosankt erschien, nahm das Haus den Hauptgedanken des Gesetzesentwurfes günstig auf. „It was recognised by Parliament itself", betont HALSBURY [39]), „that fairness and judical knowledge in dealing with these matters were essential to the freedom and purity of elections". Es war höchste Zeit, denn machte nicht bereits in den Gängen Westminsters jener tragisch-komische Ausspruch die Runde: „Bad dreadfully bad as the jurisdiction of the House of Commons in reference to Election Petitions" [40]).

Der Vorschlag des vorberatenden Ausschusses auf Übertragung der Wahlprüfungskompetenz an die Bench Division stieß hingegen auf lebhaften Widerstand. Als Argument brachten Abgeordnete vor — übrigens im Bunde mit namhaften Gentlemen of the Long Robe selbst [41]) —, daß die

38) Und zwar postulierte er „that it (the jurisdiction) should in every case be taken entirely out of the purview of the House", H. C. DEB. 1867, III, S. 693 ff. 39) S. 172.

40) Ausspruch eines hohen Hausbeamten, H. C. DEB. 1867, III, S. 693 ff.

41) So führte der Lord Chief Justice Cockburn in einem Brief an den Lord-Kanzler vom 6. Februar 1868 aus, daß durch die beantragte Überweisung von Election Petitions an ein Gericht das richterliche Amt erniedrigt, auf jeden Fall geschädigt werde, wie auch durch Entscheidungen politischer Angelegenheiten das Vertrauen und die Integrität der Richter erschüttert würden, Stauber, S. 13, Anm. 50.

Wahlprüfungskompetenz für die Law Courts ein schlimmes Danaergeschenk bedeute, denn sie bewirke notwendigerweise eine öffentliche Vertrauenseinbuße der Richter, die sich mit politischen Dingen befassen müßten.

Das unerschütterliche Vertrauen des englischen Volkes in seine Richter sollte jedoch den Ausschlag zugunsten der Law Courts geben[42]). In der Session von 1868 erklärte sich die Volksvertretung mit der Beurteilung von Parliamentary Election Petitions durch das unabhängige Gericht[43]) einverstanden. Damit war für diese Art von Wahlanfechtungen die Anerkennung der Oberherrschaft des Rechtsgedankens und der unantastbaren Autorität seiner berufenen Hüter, der Richter, Wirklichkeit geworden.

42) Wade & Phillips, S. 113 sprechen von einem „Anvertrauen" dieser neuen Aufgabe, von „entrust".

43) Zunächst wurde ein Richter der Common Pleas Bench zuständig erklärt. Bereits anno 1879 erschien eine abändernde Akte, die Parliamentary Election and Corrupt Practices Act, die das Wahlprüfungsgericht auf zwei Mitglieder erhöhte. Seit der Supreme Court of Judicature Act von 1881 sind diese zwei Richter der Bench Division des High Court of Justice zu entnehmen. Vgl. dazu die Ausführungen im nächsten Paragraphen. Damit war der Election Court in seiner heutigen Gestalt geschaffen.

§ 8.
Verfassung und Verfahren des Election Court

I. Der Election Court als ad hoc gebildetes Tribunal

Bei der Schaffung des Election Court sah sich das Unterhaus vor die Alternative gestellt, entweder ein neues, originales Tribunal zu errichten[44]), oder aber eine unabhängige Entscheidungsstelle im Schoße der bereits bestehenden Gerichtsorganisation[45]) zu finden. — Die Wahl fiel zugunsten eines ad hoc gebildeten Richterkollegiums[46]) aus, das heute aus zwei Mitgliedern des High Court of Justice besteht. Die beiden Wahlrichter werden der Queen's Bench Division[47]), einer der Hauptabteilungen des Hohen Gerichtshofes, entnommen[48]). Zu diesem Zwecke figurieren jährlich drei Justi-

44) Von der Schaffung eines neuen, speziellen Gerichtshofes — er hätte Parliamentary Election Court heissen sollen — war, wie Stauber, S. 13 überliefert, in den Debatten von 1867/68 die Rede. Es war geplant, dieses Organ, aus drei Richtern bestehend, auch als Appellationsinstanz gegen Entscheidungen der Revising Barristers bei Streitigkeiten über die Auslegung der Wählerlisten zuständig zu erklären.

45) Die nachstehende Übersicht, Curti, S. 16/17 entnommen, gibt ein Bild der Gerichtsorganisation (ordentliche Gerichte) Großbritanniens:

- Inferior Courts
  - Court of Quarter Session und County Courts
  - Court of Petty Sessions
  - Court of City of London und Mayor's Court
- Supreme Court of Judicature
  - I. High Court of Justice
    - Queen's Bench Division
    - Chancery Division
    - Probate, Divorce, Admiralty Division
    - Division for Crown Cases Reserved
  - II. Court of Appeal

Judical Committee of the House of Lords and of the Privy Council.

46) Erst seit der Akte von 1879, vorher war, wie bereits erwähnt, ein Einzelrichter zuständig.

47) Nachstehend „Bench Division" oder „Hofgericht" genannt, wie dies auch Curti, S. 17 ff. und Mc Cleary, S. 71 tun.

48) R. P. A. 1949 sect. 108 - 3. — Für schottische und nordirische Petitionen sind zwei Richter des Court of Session (Schottland) und der

ces of the High Court [49]) auf einer Rotaliste [50]) und werden je nach Bedürfnis eingesetzt. Sie sprechen ausdrücklich als High Court Recht [51]).

Ein treibendes Agens zu dieser Lösung mag der Umstand gewesen sein, daß im Hofgericht die ehemaligen Common Law Courts vereinigt [52]) sind, die — von jeher die berufenen Hüter der Freiheitssphäre des Engländers — unerschütterliches Vertrauen des Volkes genossen. Den Ausschlag gab jedoch die Einsicht, daß die Bench Division unbestrittenermaßen das zur Beurteilung von Wahlanfechtungen geeignetste Gericht darstellte [53]).

Die hervorragenden Qualitäten und die Autorität des Justice of the High Court sind in der Tat unverkennbar. Er gilt als der tüchtigste Kenner des Landesrechts, und von seiner Unparteilichkeit ist jedermann überzeugt [54]). Daß die Mitglieder des Hofgerichts in ihrer ordentlichen Praxis in der Beurteilung von Zivil-, Straf- und Verwaltungsstreitigkeiten aller

Bench Division of the High Court of Northern Ireland zuständig, R. P. A. 1949 sect. 108-3. Dank der Einheitlichkeit des vorgeschriebenen Verfahrens — das Gesetz von 1949 sieht in sect. 119 ff. für Schottland und Nordirland lediglich einige Änderungen nebensächlicher Natur vor — genügt hier ein Hinweis auf diese regionalen Verschiedenheiten.

49) Dies ist der Titel der Mitglieder des High Court, Curti, S. 6.

50) R. P. A. 1949 sect. 110 - 1: „A parliamentary election petition shall be tried by two judges on the rota for the trial of parliamentary election petitions . . ." Diese Rotaliste wird in der Weise gebildet, daß anfangs November jedes Jahres von sämtlichen Mitgliedern der Bench Division drei Richter für das folgende Jahr als Election Judges gewählt werden, Halsbury, S. 385.

51) R. P. A. 1949 sect. 110 - 2.

52) Dazu Henne, S. 60.

53) Die Natur der Wahlanfechtungen bringt es mit sich, daß bei deren Beurteilung Verfassungs-, Verwaltungs-, Straf-, Zivilprozeß- und Strafprozeßrecht zur Anwendung gelangen, und daß der Wahlrichter auf diesen Rechtssparten beschlagen sein muß. Warum die Wahlprüfung in England eine Fülle von Rechtsgebieten berührt, ist in II. und III. dieses Paragraphen ersichtlich.

54) Curti, S. 5; Grabowsky, S. 10.

Art bewandert sein müssen, zeige eine kurze Übersicht ihres weitschichtigen Zuständigkeitsbereichs.

Man hat davon auszugehen, daß in England das für die Rechtsprechung in ganz prominenter Weise maßgebende Gericht der von den höchsten Richtern besetzte High Court in London ist, der sowohl original jurisdiction für alle Rechtsfälle im ganzen Lande hat, also erstinstanzlich zuständig ist, dem aber auch appellate jurisdiction zukommt. Als Abteilung des High Court bildet die Bench Division erstinstanzlich heute noch den allgemeinen, großen Zivilgerichtshof [55]), der alle Rechtsfälle abspricht, die nicht durch Gesetz den andern Abteilungen des Obergerichts zugewiesen sind. — Sodann steht den Justices of the High Court, abgesehen von ihrer Eigenschaft als Commissioners of assize [56]), in beschränktem Umfange eigene Rechtsprechung in Strafsachen zu. Seit der Bench Division die Kompetenzen des früheren gemeinrechtlichen Court of Common Pleas sowie des aufgehobenen Court of Exchequer übertragen worden sind, übt sie zudem eine namhafte gerichtliche Kontrolle der Verwaltung aus [57]). Nicht nur befaßt sie sich in dieser Funktion mit fiskalischen Prozessen aller Art, sondern ist auch zur Nachprüfung sämtlicher Freiheitsentziehungen berufen [58]). — Schließlich ist das Hofgericht Berufungsinstanz gegen Zivil- und Strafurteile niederer Gerichte [59]). Sein ordentlicher Zuständigkeitsbereich beschlägt übrigens hier bereits das Wahlrecht, indem es zur Überprüfung von Entscheidungen der Revising Barristers bei Anfechtungen der Wählerlisten kompetent ist [60]).

55) Mit Einschluß von Streitigkeiten aus dem Handelsrecht. England kennt kein besonderes Gericht für derartige Prozesse; sie werden in der Hauptsache von privaten Schiedsgerichten beurteilt (Grabowsky, S. 22). Wünscht indessen eine Partei, einen commercial case vor die ordentlichen Gerichte zu bringen, so ist dafür ein special judge der Bench Division zuständig, Curti, S. 18 f.

56) Mc Cleary, S. 78. 57) Henne, S. 60; Curti, S. 18.

58) Writ of Habeas Corpus, Writ of Warranto u.a.m., Henne, S. 59.

59) So der County Courts, der Petty und Quarter Sessions.

60) Dazu Stauber, S. 60 Anm. 235 und dort genannte Literatur.

II. Grundsätze des geltenden Wahlprüfungsverfahrens [61])

Bei der folgenden Wiedergabe der Grundsätze des gerichtlichen Wahlprüfungsverfahrens darf kursorisch vorgegangen werden, weil STAUBER [62]) den Ablauf des Anfechtungsprozesses in auch heute noch gültiger Weise zur Darstellung gebracht hat. Da der Election Court zwischen 1929 und 1955 kein einziges Mal in Funktion getreten ist [63]), gelten die Verfahrensvorschriften aus den 20-er Jahren auch in unseren Tagen noch [64]).

HATSCHEK [65]), der das Charakteristische der gerichtlichen Wahlprüfung darin erblickt, „daß es ein Streit von Parteien untereinander ist", kann man bezüglich der Verfahrensform beipflichten. Obwohl der Election Court einen Gerichtshof mit publizistischer Rechtsprechung darstellt, behandelt er

61) Das geltende Verfahren ist positivrechtlich geregelt. Wegleitend sind einerseits die Election Acts, insbesondere das Gesetz von 1949, das im 3. Teil unter dem Titel „Legal Proceedings" prozessuale Vorschriften erläßt; anderseits die von den Rule Committees seit 1883 (R. P. A. 1949 sect. 109 - 8) erlassenen Prozeßverordnungen (vgl. dazu R. P. A. 1949 sect. 160 - 1, sowie Curti, S. XI und 15; Stauber, S. 60 Anm. 236). Den Rules, die einer steten Anpassung des Verfahrens an die Bedürfnisse der Praxis dienen, kommt Gesetzeskraft zu (Curti, S. XI und 15). — Als weitere Richtschnur für den Anfechtungsprozeß nennt das Gesetz von 1949 in sect. 137 - 2 die „principles, practice and rules on which committee of the House of Commons used to act in dealing with election petitions". Für den Richter kann es sich hier einzig um ein „rationabile obsequium" handeln (in diesem Sinn auch Halsbury, S. 424), war doch, wie noch zu zeigen ist, die Wahlrichtertätigkeit der Commons bis zur Schaffung des Election Court ein grosser Versager. Indessen ist den Gemeinen in ihrer jahrhundertlangen Praxis, trotz Mangels an Ernst, Verantwortungssinn und Geschicklichkeit, die Lösung gewisser verfahrenstechnischer Fragen gelungen, die auch heute noch zu einer ersprießlichen Wirksamkeit des Election Court beitragen.

62) Nämlich im II. Abschnitt S. 56 ff. seiner Dissertation.

63) Butler, S. 155 Anm. 1.

64) Zu diesem Ergebnis gelangt man auch, indem man die Verfahrensvorschriften der R. P. A. 1949 mit den Ausführungen von Halsbury, S. 173 ff. vergleicht.

65) S. 297/98; dazu die kritische Stellungnahme im nächsten Paragraphen.

Wahlanfechtungen grundsätzlich wie civil cases[66]). Sobald korrupte und illegale Praktiken Gegenstand der Untersuchung werden, erhält das Verfahren einen strafprozessualen Anstrich[67]).

Auf die im englischen Zivilprozeß scharf durchgeführte Zweiteilung des Verfahrens in ein Vorbereitungs- und ein Entscheidungsstadium[68]) stößt man auch in der gerichtlichen Wahlprüfung. Diese Zweiteilung stellt sowohl der Idee als auch der praktischen Ausgestaltung nach eine glückliche Lösung dar, weil dadurch das Verfahren energisch vorwärts getrieben wird.

1. *Das Vorbereitungsverfahren* bezweckt die Abklärung prozessualer Vorfragen, die Erfüllung bestimmter Prozeßvoraussetzungen und die Sammlung des Streitstoffes. Es soll die Hauptverhandlung vorbereiten. Dieses Stadium spielt sich vor dem Master[69]) ab, dem es obliegt, alle zum Trial (Hauptverhandlung) erforderlichen Verfügungen zu treffen.

Das Verfahren beginnt mit der Einreichung der Parliamentary Election Petition durch den Beschwerdeführer. Die Anfechtungsschrift gilt als writ of summons[70]) und bewirkt die

66) Auch der Engländer wagt diesen Vergleich, so Stephen, S. 396: „The Petition is then heard and discussed, as though it were an ordinary civil case . . ."; und Lowell, S. 214/15. Vgl. auch den Hinweis auf das Zivilgericht im Gesetz von 1949 sect. 110 - 2. — Die Gründe der Anlehnung des Wahlprüfungsprozesses an den Zivilprozeß werden im nächsten Paragraphen erörtert.

67) Dazu III. dieses Paragraphen. 68) Curti, S. 34 ff.; Grabowsky, S. 23.

69) R. P. A. 1949, sect. 108 - 4. Über die Bedeutung und die Funktionen des Masters im englischen Prozeßrecht vgl. Curti, S. 7 und 44 ff. sowie Köllreuter. — Der Master bildet eine Art inferior judge und wird Officer genannt. Er unterstützt den Richter in wertvoller Weise, indem er im wesentlichen das Vorbereitungsverfahren leitet. Es steht ihm eine weitgehende Beschluß- und Urteilsgewalt zu (Versäumnisfolgen, Echtheit von Urkunden, Bestimmung der Prozeßart, Frist- und Terminansetzung). Die Masters der Bench Division sind alle ehemalige Barristers.

70) R. P. A. 1949, 108 - 5: „The petition shall be served in the manner in which a writ of summons is served . . ."

Einlassungserklärung des Respondent [71]). Innert drei Tagen ist der Petitioner zur Erbringung einer Sicherheitsleistung von 1000 Pfund verpflichtet, ansonst jede Prozeßhandlung unterbleibt [72]). — In Form von Objections kann der Beklagte prozeßhindernde Einwendungen erheben [73]); unterläßt er solche oder werden sie vom Master abgelehnt, so ist die Petition at issue [74]).

Der Master nimmt nun die Sammlung des Prozeß-Stoffes an die Hand. Dies geschieht einmal in Form eines Schriftenwechsels der Parteien, Pleadings genannt, sodann durch die Particulars [75]), in denen die Parteien auf umfassende Weise ihre Ansprüche und ihre Verteidigung festzulegen haben. In der Petition, der ein Bittgesuch zugrunde liegt [76]), soll der Beschwerdeführer seine eigenen Behauptungen zur Begründung seines Anspruches vollständig vorbringen; eine nachträgliche Ergänzung oder Verbesserung der Klageschrift ist nur noch mit Zustimmung des Gerichtshofes zulässig [77]).

Der Schutz des Beklagten ist im gerichtlichen Wahlprüfungsverfahren, wie im englischen Prozeßrecht überhaupt, stark

71) Je ein Doppel der Klageschrift geht gemäß R. P. A. 1949, sect. 119 - 3 und 108 - 4 an den Beklagten (Respondent) und den wahlleitenden Beamten aus dem Wahlkreis des Anfechtungsbeklagten und gelangt hier zur Veröffentlichung.

72) R. P. A. 1949, sect. 119 - 8. Diese hohe Kaution dient der Verhinderung frivoler Petitionen und der Deckung gewisser Verfahrenskosten (Stauber, S. 106 ff.); sie kann durch Bürgschaft oder Depositum geleistet werden.

73) R. P. A. 1949, sect. 119 - 4.

74) R. P. A. 1949, sect. 120; damit ist die Rechtshängigkeit begründet.

75) Dazu besonders Sir Fraser, S. 207; Stauber, S. 66 ff.; Curti, S. 84. Wenn die Ausführungen in einem Schriftsatz, den Pleadings, unklar gehalten sind, kann die Gegenpartei an den Master das Begehren um Erlaß einer Order for Particulars stellen, um die Gegenpartei zu eingehenden und genauen Angaben anzuhalten.

76) Daher die Bezeichnung „Petition". Das Bittgesuch stellt nichts anderes als das Rechtsbegehren der klägerischen Partei dar. Vgl. den Wortlaut eines solchen Bittgesuchs auf S. 75 Anm. 89.

77) Corrupt Practices Act, 1883, sect. 40, in der 9. Schedule der R. P. A. 1949 vorbehalten.

ausgebaut. Abgesehen von der Verteidigung vor dem urteilenden Gericht selbst, von den prozeßhindernden Einwendungen und von den Verteidigungsmöglichkeiten in den Pleadings und den Particulars, kann er noch bis zur Fällung des Urteils eine Widerklage erheben. Er hat darin geltend zu machen, „that the person (Petitioner) was not duly elected in the same manner as if he (Respondent) had presented a petition against the election of that person" [78]).

2. Das *Entscheidungsverfahren*, Trial genannt[79]), findet vor dem urteilenden Gericht statt. Die Konzentration des Verfahrens wird durch die Maximen der Mündlichkeit, Unmittelbarkeit und Öffentlichkeit[80]) erreicht. An den sonst schon knapp ausgefallenen Schriftsätzen darf nicht mehr gerüttelt werden. Um so mehr wird gehandelt. Die maßgebenden Prozeßvorgänge, insbesondere die Beweisführung, wikkeln sich nach dem Prinzip der Unmittelbarkeit vor den urteilenden Election Judges ab. Eng verknüpft ist damit eine örtliche Unmittelbarkeit der Gerichtssitzung, die in der Grafschaft oder dem Marktflecken abgehalten wird, aus der die angefochtene Unterhauswahl stammt[81]).

Im Gegensatz zum gewöhnlichen englischen Zivilprozeß, in dem der reine Parteienstreit seinen deutlichsten Ausdruck findet[82]), zeigen sich in der gerichtlichen Wahlprüfung gewisse Ansätze zur Instruktionsmaxime. Zwar stehen sich auch hier Petitioner und Respondent scharf gegenüber und versuchen, sich vor den Richtern gegenseitig die vollständige und richtige Urteilsgrundlage abzuringen. Der Election Court kann jedoch souverän in die Tatsachenermittlung eingreifen

78) R. P. A. 1949 sect. 122 - 5. 79) R. P. A. 1949 sect. 122 ff.

80) R. P. A. 1949 sect. 122: „An election petition shall be tried in open court without a jury . . ."

81) Der Verhandlungsort, Venue genannt, ist in diesem Sinne von R. P. A. 1949 sect. 110 - 3 zwingend vorgeschrieben: „The place of trial shall be within the constituency for which the election was held".

82) Grabowsky, S. 29.

und über die von den Parteien beigebrachten Beweismittel hinausgehen [83]). Die strikte Verhandlungsmaxime wird ferner durchbrochen, weil die Streitparteien nicht mehr nach freiem Belieben durch Vergleich oder Verzicht den angehobenen Anfechtungsprozeß beenden können [84]).

Abgeschlossen wird das gerichtliche Wahlprüfungsverfahren mit dem Urteil des Election Court, das in Form des Certificates [85]) ergeht. Fällt es zuungunsten des Beklagten aus, so setzt es die Übereinstimmung beider Richter voraus [86]). Kommt eine solche nicht zustande, so gilt die angefochtene Wahl als gültig. Diese starke Kautele zum Schutze des Respondent stellt einerseits die unvermeidbare Folge eines Zweiergerichts, anderseits eine billige Anwendung des in dubio pro reo im Wahlanfechtungsprozeß dar.

Das Urteil kann formeller oder materieller Natur sein. Der formelle Entscheid ist nur prozeßleitender Art. Er erscheint in Form des Nichteintretensbeschlusses wegen fehlender Prozeßvoraussetzungen (durch den Master), oder in Form eines Abschreibungsbeschlusses wegen Rückzuges oder Niederschlagung der Petition. Die letzten zwei Möglichkeiten sind im Interesse der Allgemeinheit von Gesetzes wegen eng begrenzt [87]).

Im materiellen Entscheid fällt der Election Court das Urteil über die angefochtene Wahl, das in Anlehnung an die Rechtsbegehren der Parteien einen dreifach verschiedenen Inhalt besitzen kann [88]):

Ein Feststellungsurteil, wenn die angefochtene Wahl als gültig bezeichnet wird;

83) R. P. A. 1949 sect. 123 - 2 für Zeugen; Halsbury, S. 420: „The judges have power to examine any witness so compelled to attend or any person in Court, though not called by any of the parties to the petitions . . ."

84) Dazu § 9, II.

85) R. P. A. 1949 sect. 124 - 1.

86) R. P. A. 1949 sect. 124 - 1.

87) Vgl. dazu § 9, II.

88) R. P. A. 1949 sect. 124 - 1.

ein Konstitutivurteil, wenn an Stelle des Gewählten eine andere Person (zum Beispiel der Petitioner) als rechtmäßig ernannter Volksvertreter gesetzt wird [89]);

eine Kassation, wenn die angefochtene Unterhauswahl strafbarer Umtriebe oder schwerwiegender Verfahrensmängel wegen überhaupt ungültig erklärt wird.

3. *Rechtskraft des Urteils und Rechtsmittelverfahren* sollen ihrer Interdependenz wegen vereint erörtert werden.

Gegen das Urteil des Election Court steht den Parteien kein ordentliches oder außerordentliches Rechtsmittel zur Verfügung [90]). Mit der Ausfertigung des Urteilszertifikates wird der Richterspruch unanfechtbar [91]); er wird sofort formell rechtskräftig. Damit ist die Rechtshängigkeit beendet.

89) Da als Petitioner häufig der geschlagene Kandidat auftritt, strebt er neben dem Feststellungs- auch ein Konstitutivurteil an. Einer solchen Kumulation der Rechtsbegehren trägt der Election Court immer dann Rechnung, wenn die Voraussetzungen zum Erlaß eines Konstitutivurteils gegeben sind. Zur Illustration werden hier Rechtsbegehren und Urteil im Anfechtungsfall G. Grosvenor, 1955, einander gegenüber gestellt (H. C. DEB. vom 25. Oktober 1955, S. 40 und 56):

Rechtsbegehren:	Urteil (Certificate):
„ . . . praying that it might be determined that the said Philip Chr. Clarke was not duly elected or returned and that the said Robert G. Grosvenor was duly elected and ought to have been returned".	„ . . . determined as follows: a. that at the date of . . . the said Philip Chr. Clarke was incapable of being elected as a member of Parliament and was not duly elected or returned; (feststellend) b. that the said Robert G. Grosvenor was duly elected to serve in the present Parliament . . . and ought to have been returned" (konstitutiv).

Im gleichzeitig beurteilten Rechtsfall Beattie — hier wie dort stützten sich die Beschwerdeführer auf Unvereinbarkeitsgründe — lauteten Rechtsbegehren und Urteil ähnlich.

90) R. P. A. 1949 sect. 124 - 1; 137.

91) Vgl. dazu auch oben, § 5.

Tritt damit auch die materielle Rechtskraft ein? Ja, doch drängt sich eine Präzisierung auf. Materiell rechtskräftig beurteilt werden durch den Election Court einzig die im Anfechtungsprozeß geltend gemachten Ansprüche. Gegenstand und Umfang der res iudicata beschränken sich somit auf die Negation oder die Bejahung der durch die Petition zur autoritativen Beurteilung vorgelegten Rechtsverhältnisse. Das Certificate bildet keine Schranke gegen eine andere Petition, die sich wohl gegen den gleichen Respondent richtet, jedoch nicht auf dem gleichen Klagegrund fußt [92]).

Auch für das Parlament kann das Urteil des Election Court materielle Rechtskraft nur in diesen Grenzen entfalten. Es steht den Commons demnach frei, einem durch richterliches Urteil als gewählt erklärten Abgeordneten gestützt auf einen in der gerichtlichen Wahlprüfung nicht berücksichtigten Klagegrund Sitz und Stimme im Parlament abzusprechen. Zu einem solchen Schritt sah sich das Unterhaus im Jahre 1955 im Rechtsfall Beattie veranlaßt. Beattie hatte im Wahlanfechtungsprozeß gegen den eine Freiheitsstrafe verbüßenden Mitchell [93]) zwar obsiegt; das Parlament versagte ihm jedoch seiner beruflichen Stellung wegen Sitz und Stimme in der Volksvertretung [94]).

92) Eine Neuanfechtung ist jedoch durch Gesetz und Praxis in formeller und materieller Hinsicht stark eingeschränkt; dazu Stauber, S. 96.

93) Näheres zu diesem Rechtsfall in § 11.

94) Einen gleich gearteten Fall führt Sir E. May, S. 187 an: „In the case of the Wigton election, 1874, the judge reported that the Right Hon. John Young was duly elected: but, it appearing that since his election he had been appointed a judge of the Court of Session, in Scottland, a new writ was issued."

III. Insbesondern die Verfolgung wegen Corrupt und Illegal Practices

In sect. 138 ff. befaßt sich das Wahlgesetz von 1949 im besondern mit der Strafverfolgung und Beurteilung von Corrupt and Illegal Practices. Solche bilden entweder den Klagegrund der Petition oder treten während des Prüfungsverfahrens zu Tage. Zwischen die Strafbestimmungen für die einzelnen Delikte streut die R. P. A. strafprozessuale Vorschriften ein. Sie werden wie folgt zusammengefaßt:

Der Election Court ist wesentlich kein inquisitorisches Tribunal, obwohl er zur Verhütung und Unterdrückung der im früheren englischen Wahlleben so zahlreich auftretenden Wahlpraktiken[95]) geschaffen wurde. Es gilt, wie im englischen Strafprozeß durchwegs[96]), auch hier die Anklagemaxime. Der Gerichtshof untersucht Wahlumtriebe nur insoweit, als diese entweder in einer Petition enthalten sind, oder aber der Public Prosecutor[97]) die Verfolgung neuaufgedeckter Delikte beantragt. Wenn auch die Kompetenzen des öffentlichen Anklägers im Anfechtungsprozeß etwa umstritten waren[98]), so steht doch heute fest, daß er aus eigener Initiative Strafverfolgung gegen alle Personen, seien es nun Streitparteien oder nicht, beantragen kann, gegen die zwingende Verdachtsgründe prima-facie[99]) vorliegen. Er kann dazu vom Election Court auch angehalten werden.

Ist ein prima-facie Beweis nicht gegeben, so ist es die Pflicht des Richters, die Strafverfolgung einzustellen. Gilt hin-

95) Lowell, S. 206 ff.; Hatscheck, S. 299.

96) Grabowsky, S. 29; Mc Cleary, S. 43.

97) Mit der Stellung und Bedeutung des Public Prosecutor im gerichtlichen Wahlprüfungsverfahren befaßt sich der nächste Paragraph.

98) Vgl. § 9 II.

99) R. P. A. 1949 sect. 123 - 6; sect. 149 - 1; dazu auch Prosecution of Offences Act, 1879. — Zum Begriff des prima-facie-Verdachts und -Beweises siehe Mc Cleary, S. 49.

gegen ein solcher Fall als hinlänglich bewiesen, so erwächst dem Election Court eine neue Aufgabe. Denn die Aburteilung einer Person, die im Zusammenhang mit einer Election Petition eines Wahldelikts überführt wird, erfolgt durch den Wahlgerichtshof selbst [100]). Prozeßökonomische Gründe mögen zu dieser Lösung bewogen haben.

Das Prinzip der alleinigen Zuständigkeit des Election Court zur Beurteilung von Corrupt und Illegal Practices ist jedoch in drei Fällen durchbrochen. Bilden schwere Wahldelikte (Corrupt Practices) Gegenstand der Strafuntersuchung, so räumt das Gesetz dem Angeklagten ein Optionsrecht [101]) ein; es steht im frei, die Zuständigkeit des Election Court zu anerkennen oder aber das Schwurgericht anzurufen [102]). Nach sect. 149 - 2 können sodann auch die Wahlrichter ihre Kompetenz als Strafrichter verneinen und den Fall einem anderen Justizorgan zur Beurteilung übertragen, wenn sie dies im Interesse der Rechtsprechung für dienlich halten. Schließlich wird jeder Angeklagte, der sich nicht stellt, dem Jury überwiesen [103]).

Das anwendbare Verfahren ist summarisch und richtet sich nach den Summary Jurisdiction Acts [104]). Die Verhandlungen sind mündlich und kontradiktorisch. Der Public Prosecutor wohnt ihnen entweder als subsidiärer Ankläger [105]) oder aber

100) R. P. A. 1949 sect. 149 - 2: „Where a person prosecuted before an election court appears before the court, the court shall proceed to try him summarily unless the court thinks it expedient in the interests of justice that he should be tried before some other court."

101) R. P. A. 1949 sect. 149 - 1: „Provided that in the case of a corrupt practice, the court before proceeding to try him summarily shall give him the option of being tried by a jury".

102) Jeder, der wegen einer groben Straftat dem Richter überwiesen wird, hat von Hause aus das Recht, seine Aburteilung durch Geschworene zu verlangen. Der Ursprung dieses Rechts geht weit in die Geschichte Englands zurück. Es beruht nach Mc Cleary, S. 49/50 auf dem Grundsatz, daß jeder von seinesgleichen verhört und gerichtet werden soll.

103) R. P. A. 1949 sect. 149 - 1.

104) R. P. A. 1949 sect. 149 - 2.

105) Dazu § 9 II.

in Parteirolle bei[106]). Dem Gerichtshof stehen alle gesetzlichen Machtmittel zur Erforschung der materiellen Wahrheit zu.

Nach Abschluß des Strafverfahrens orientiert der Election Court den Speaker in einem Spezialbericht (Report) zusammen mit dem Certificate über die bestimmt oder vermutlich vorgekommenen Wahldelikte und über die ergriffenen Maßnahmen[107]). Haben nach dem Report im betreffenden Wahlkreis Umtriebe in ausgedehntem Ausmaß stattgefunden, so kann das Unterhaus, wie oben bereits erwähnt[108]), den Monarchen um Einsetzung der Royal Election Commission ersuchen. — Der Report gelangt ferner in die Hände des Attorney-General[109]), dem die Verfolgung und Bestrafung allfällig noch nicht erfaßter Angeklagter obliegt.

§ 9.
Wertende Betrachtungen der gerichtlichen Wahlprüfung

I. Welches sind die Gründe, die zur Ausgestaltung der gerichtlichen Wahlprüfung in Form eines privaten Rechtsstreites geführt haben?

Mit dieser Fragestellung soll unmittelbar auf die Kritik von HATSCHEK[110]) eingetreten werden, der den privaten Charakter des Anfechtungsprozesses hervorhebt und beanstandet.

Konnte sich die Kritik HATSCHEK's zu Beginn dieses Jahr-

106) Er kann nicht nur ex officio Strafklage erheben, sondern auch eine vom Petenten erhobene Klage wegen korrupter Praktiken übernehmen; dazu Stauber, S. 79.

107) R. P. A. 1949 sect. 124 - 2; 138.

108) In § 6.

109) Dies ist der Kronanwalt. R. P. A. 1949 sect. 140 - 2.

110) S. 298; 302; 305 f.

hunderts noch auf namhafte englische Stimmen stützen[111]), so hat ihr die neue Entwicklung der Gesetzgebung und Gerichtspraxis die Spitze abgebrochen. Denn die Wahrung der Interessen der Allgemeinheit, in der man in England schon bald „the really interested person in having an honest election of an honest man"[112]) erkannt hat, ist im zeitgenössischen Wahlprüfungsverfahren vor Gericht stark ausgeprägt.

Bevor darauf eingegangen wird, sollen kurz die Gründe erforscht werden, die zur Ausgestaltung der gerichtlichen Wahlprüfung in der Form des Parteienstreites beigetragen haben. Ein solcher Exkurs bezweckt überdies, die in England von jeher ausgeprägte Polarität von Gemeinschafts- und Privatinteressen bei Wahlstreitigkeiten zu beleuchten und verständlicher zu gestalten.

Drei Komponenten haben vor allem zur Ausgestaltung der gerichtlichen Wahlprüfung in Form eines privaten Rechtsstreites geführt: 1. Das Fehlen des öffentlichen Rechts in Großbritannien; 2. die spezifisch englische Auffassung vom parlamentarischen Wahlrecht als Annex des Grundeigentums; 3. der politische Individualismus des Engländers.

1. Wie früher dem germanischen, so ist noch heute dem englischen Rechtssystem eine Unterscheidung zwischen öffentlichem und Privatrecht fremd[113]). Dies läßt sich damit erklären, daß die britische Insel das römische Recht, welches

111) Hatschek, S. 297 stützt sich insbesondere auf den Report on Parliamentary Elections von 1897, Nr. 347, wo der private Charakter des gerichtlichen Wahlanfechtungsprozesses von Mitgliedern des Unterhauses kritisiert wird. Dem Gericht wurde vorgeworfen, es behandle die Parliamentary Election Petitions wie „a litigation between Jones and Brown who really are the least interested persons."

112) Report on Parliamentary Election Petitons, 1897, Nr. 347, angeführt bei Hatscheck, S. 297/98. Noch zu dieser Zeit waren namhafte Praktiker der Auffassung, daß „the state does not institute these proceedings, it leaves it to the private individual to do so" (Hatschek S. 305).

113) Radbruch, S. 25; Henne, S. 3, 4, 56, 58.

die dem altgermanischen Recht unbekannte Unterscheidung aufwies, nicht rezipierte. — Die Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts wurden und werden hier vorwiegend nur als solche der praktischen Politik oder als Streitfragen praktischen Rechts angesehen. Von der Ausgestaltung einer öffentlichrechtlichen Gerichtsbarkeit kann denn auch — abgesehen von einem gewissen Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit[114]) — nicht die Rede sein. Als überlieferte Arten der Gerichte bestehen in England einzig die Zivil- und Strafgerichte; sie gelten als die berufenen Hüter der Verfassung und des gesamten Rechtslebens[115]).

Sobald in den Law Courts Streitigkeiten über — nach kontinentaler Terminologie — öffentlichrechtliche Verhältnisse hängig sind, spielen sie sich in Form des traditionellen zivil- oder strafprozessualen Parteienstreits ab. Es ist dies nichts anderes als eine Auswirkung des demokratischen parlamentarischen Grundsatzes, daß jeder Aktion die ausführliche Diskussion zwischen den interessierten Parteien voranzugehen hat[116]). Bei einer derartigen Einfügung von — nach unserer Meinung — öffentlichrechtlichen Streitfragen in den Rahmen

114) Vgl. zu dieser Frage Huber, Vortrag S. 5 f.: „In England ... ist nach der „Rule of Law", der überlieferten Rechtsstaatlichkeit, dieser Rechtsschutz (Verwaltungsgerichtsbarkeit) der Bürger gegenüber der staatlichen Verwaltung heute noch in weitem Umfang nicht besonderen Verwaltungsgerichten, sondern den ordentlichen Gerichten anvertraut ... In den letzten Jahren ist jedoch unversehens auch in den angelsächsischen Ländern, namentlich im Zuge der Wohlfahrtspolitik, ein eigentliches Verwaltungsrecht emporgewachsen. Dieses für England neuartige Verwaltungsrecht hat das Common Law und die Law Courts zum Teil verdrängt, ist aber nicht mit einem stets-hinreichenden Rechtsschutz der Bürger ausgestattet worden ... Der berühmte „Report on Minister's power", ein amtlicher Sachverständigenbericht, will dagegen zur hergebrachten Form des Rechtsschutzes zurückkehren und appelliert an das Parlament, es solle nicht fernerhin durch seine Gesetzesvorschriften Streitigkeiten administrativer Natur den Law Courts, den ordentlichen Gerichten, entziehen."

115) Henne, S. 60 und dort zitierte Literatur.

116) Grabowsky, S. 30.

des Zivilgerichts[117]) ist es unvermeidbar, daß die ordentlichen prozessualen Vorschriften per analogiam Anwendung finden und sich der Rechtsstreit, wenigstens der Form nach, in einen Parteienstreit verfärbt.

2. Abgesehen von diesen Überlegungen stellt sich die Frage, ob die gerichtliche Erledigung von Wahlanfechtungen in England überhaupt als „öffentlichrechtliche Angelegenheit" im Sinne von ULPIANS Begriffsbestimmung „quod ad utilitatem rei publicae spectat" aufgefaßt werden darf.

Wenn heute die gerichtliche Wahlprüfung, wie noch zu zeigen ist, starke Kautelen zum Schutze der Allgemeinheit aufweist, so trug sie noch zu Beginn dieses Säkulums den Stempel eines Prozesses von Privatpersonen, entweder der Wähler, die zu kurz gekommen waren, oder der Wahlkandidaten untereinander[118]). Dies entsprach der spezifisch englischen Auffassung vom aktiven und passiven Wahlrecht als Ausfluß des Grundeigentums, als Realgerechtsame[119]). Noch bis vor kurzem war ja das Wählen in England mit der realen Grundlage dieses Rechts, mit Grund und Boden, gewissermaßen verknüpft und galt früher geradezu als Annex des Grundeigentums. Dies kam noch bis 1948 im Pluralstimmrecht zum Ausdruck. Eine der Voraussetzungen des Pluralstimmrechts war occupation of land[120]). Erst in der R. P. A.

117) Wie Picenoni, S. 230 ausführt, kann die Wahlprüfung immer dann als Verwaltungsstreitigkeit konzipiert werden, wenn sich die Anfechtung gegen Handlungen von Verwaltungsbehörden richtet, denen die formelle Erledigung des Wahlgeschäfts oblag. Daß sich ein Wahlprüfungsstreit in diesem Sinne im englischen Justizstaat in den Bahnen des Zivilprozesses abspielt, kann nicht befremden. Es entspricht nämlich grundsätzlich dem Programm des sogenannten Justizstaates, daß die Gerichtsbarkeit über die Verwaltung Sache des Zivilschutzes und daher den Zivilgerichten zu übertragen ist. Vgl. dazu Ruck, S. 232 ff. 118) Hatscheck, S. 297.

119) Dazu Henne, S. 39. Hatscheck, S. 275 erklärt die verhältnismäßig frühe Einführung von richterlicher Wahlprüfung in England mit der spezifisch englischen Auffassung vom Wahlrecht.

120) Dazu Wade & Phillips, S. 75 ff.; Mccallum & Readman, S. 27; Braunias, S. 235.

von 1948 wurden die letzten Reste einer Privilegierung der besitzenden Klasse endgültig abgeschafft und damit das Wählen von Grund und Boden definitiv losgelöst [121]).

In dieser erst verklingenden soziologischen Konzeption des parlamentarischen Wahlrechts als pseudo-dingliches Recht liegt einer der historischen Kernpunkte der Ausgestaltung der gerichtlichen Wahlprüfung als Parteienstreit.

3. Schließlich ist eine dritte Komponente ins Auge zu fassen: der politische Individualismus des Engländers. Schon JOHN STUART MILL charakterisierte diesen Individualismus in seinem Werk „On liberty" [122]) dahin, daß der Brite beständig auf Staat und Regierung „as representing an opposite interest to the public" anschaue. Die geringe Aktivität des englischen Staates noch bis ins 20. Jahrhundert hinein war der konsequente Ausdruck eben dieser individualistischen Einstellung des „quivis ex populo Anglicanus", der in erster Linie sich selbst und seine eigenen Rechte, nicht aber auch seine Stellung und die seiner Mitgenossen im höheren Gemeinwesen erblickte und verfocht [123]).

Der materielle Gehalt jener Sphäre individueller Betätigung, welcher durch das staatliche Normensystem der Ebene der natürlichen Freiheit enthoben war, blieb jenseits des Ärmelkanals bis in die Neuzeit gering. Erst der erste Weltkrieg und die Nachkriegszeit mit ihren ins Ungemessene gewachsenen innerpolitischen Problemen haben die Aktivität des englischen Staates auf die herrschende Höhe gebracht und die überkommenen individualistischen Formen stark in den Hintergrund gedrängt [124]).

121) Blätter der Reference Division No. 2224 S. 1 und S. 11; No. 2301 S. 5.

122) S. 21.

123) „It is the primacy of the individual over the community, of the community over the State, which gives to English society its unique character" (Barker, E., The Character of England, 1947, S. 31, zit. bei Leibholz, Staat und Gesellschaft in England, S. 118). — Dazu auch Henne, S. 77 f.

124) Nach Leibholz, Staat und Gesellschaft in England, S. 119, aber gibt

Diese Entwicklung spiegelt sich ganz in der Art wieder, in der im Laufe der letzten Vergangenheit Wahlanfechtungen im Gerichte erledigt wurden. Galt der Wahlprüfungsprozeß anfangs dieses Jahrhunderts vornehmlich noch als Privatangelegenheit [125]), so wurde das öffentliche Interesse schon bald vermehrt in den Mittelpunkt der Rechtsprechung gerückt. In unseren Tagen kann man fast nur mehr der Form nach von einem Parteienstreit sprechen. Es steht, mit anderen Worten, Privaten zwar das Prozeßführungsrecht zu, indem sie das Verfahren aus eigener Initiative in Gang bringen und in einem geordneten Procedere zum Urteil führen. Mit der begründeten Rechtshängigkeit der Petition ist diese jedoch gewissermaßen der Allgemeinheit mitverfangen. Dies sei im folgenden gezeigt.

II. Die Wahrung des öffentlichen Interesses

Drei Kautelen sind es, die heute die Wahrung des Interesses der Allgemeinheit in der gerichtlichen Wahlprüfung garantieren: 1. das stark beschränkte Verfügungsrecht der Parteien über ihre Ansprüche; 2. die Anwesenheit des Public Prosecutor; 3. die Öffentlichkeit des Verfahrens.

1. Im englischen Zivilprozeß ist der Kläger im Einklang mit der Verhandlungsmaxime grundsätzlich berechtigt, ohne richterliche Erlaubnis von der Fortsetzung des Verfahrens abzustehen oder irgend einen Teil des Klageanspruches zurückzuziehen. Den Parteien steht es ebenfalls offen, vor Beendigung des Beweisverfahrens den Rechtsstreit durch einen Vergleich, compromise, zu erledigen [126]).

---

das individualistische Denken des einzelnen Bürgers dem politischen Leben Englands auch heute noch sein letzthin entscheidendes Gepräge: „The English tend to think in terms of the individual and society". — Dazu auch Radbruch, S. 17.

125) Stauber, S. 80 und dort genannte Rechtsfälle.

126) Curti, S. 94 und 101.

Der Dispositionsbefugnis der Parteien über die geltend gemachten Ansprüche sind im Wahlprüfungsverfahren indessen enge Grenzen gesetzt. Das früher arg mißbrauchte Manufacturing a Case [127]), das sogenannte Handeln mit dem Streitfall, ist heute nicht bloß mit empfindlichen Strafen bedroht [128]), sondern auch durch einschneidende Bestimmungen über den Rückzug der Petition praktisch verunmöglicht. Ein Withdrawal (Rückzug) der Anfechtung setzt nämlich eine ausdrückliche Erlaubnis des Gerichtshofes voraus [129]). Die Beweggründe des Rückzuges müssen vom Election Court genau ermittelt und dem Speaker bekanntgegeben werden [130]).

Das Gericht wird immer dann auf einer Fortsetzung des Verfahrens beharren, sobald entweder die Petition offensichtlich mala fide zurückgezogen werden soll, oder Anzeichen von Unregelmäßigkeiten während der Wahlverhandlung vorliegen [131]), oder wenn es schließlich das Interesse der Allgemeinheit verlangt, eine Untersuchung über die ursprünglich geltend gemachten Ansprüche trotz eines Parteienkompromisses nicht einzustellen [132]).

Dabei vermag es etwa zu befremden, daß im englischen Recht die Parliamentary Election Petition auch heute noch als „actio personalis" gilt, die nach dem Grundsatz „actio personalis cum persona moritur" durch den Tod des Anfechtungs-

127) Das Manufacturing a Case besteht darin, daß der Petitioner mit sich handeln läßt und von der Petition nach stattgefundenem Handel absteht. Dazu Hatschek, S. 305; Stauber, S. 110.

128) R. P. A. 1949 sect. 129 „Punishment for corrupt withdrawal". Als Strafen sind Freiheitsstrafe bis zu 12 Monaten oder Buße bis 200 Pfund vorgesehen; beide Maßnahmen können kumuliert werden.

129) R. P. A. 1949 sect. 127: „A petitioner shall not withdrawal an election petition without the leave of the election court . . ."

130) R. P. A. 1949 sect. 128 „Evidence required for withdrawal of petition;" und sect. 131 „Report on withdrawal".

131) R. P. A. 1949 sect. 128 und 129.

132) Sir Fraser, S. 208 ff. verweist auf derartige Fälle aus der früheren Praxis des Election Court, so Rechtsfall North Durham und Ipswich.

klägers niedergeschlagen wird [133]). — Es darf indessen auch hier eine wichtige Kautele zugunsten der Allgemeinheit nicht außer acht gelassen werden; nämlich das weitausgebaute Institut der prozessualen Parteisubstitution [134]). Bei Rückzug oder Niederschlagung der Petition stellt das Gesetz jedermann, der ein Interesse an der Gültigkeit oder Ungültigkeit der (beanstandeten) Unterhauswahl geltend machen kann, das Recht der Ersetzung der ausgefallenen Partei anheim. Liegt ein Interesse der Allgemeinheit an der Fortsetzung des Prozesses vor, so wird sich immer jemand finden, der von diesem Eintrittsrecht Gebrauch machen wird.

Schließlich wird die Anfechtung beurteilt ohne Rücksicht auf einen allfälligen Verzicht des Beklagten auf seinen Sitz im Unterhaus durch Annahme eines königlichen Amtes und ohne Rücksicht auf eine Prorogation des Parlaments [135]).

So werden die Parteien, die den gerichtlichen Wahlstreit vielleicht als reine Privatsache entfachten, „den Richter, den sie riefen", häufig nicht mehr los. Dieses Risiko ist für viele, wie LOWELL glaubt [136]), zum vornherein entmutigend.

2. Für die Wahrung des öffentlichen Interesses sorgt auch der Public Prosecutor [137]), der in jedem Anfechtungsprozeß von Amtes wegen zugegen ist [138]).

Zwar hatte der Election Court früher, solange er sich noch in das dialektische Verhältnis: Schutz der privaten — Schutz der öffentlichen Interessen? eingespannt sah, etwa die Ten-

133) Das sogenannte Abatement of Petition, R. P. A. 1949 sect. 133.

134) R. P. A. 1949 sect. 130 „Substitution of a new petitioner"; sect. 134 „Withdrawal and substitution of repondents before Trial."

135) R. P. A. 1949, sect. 122 - 3; indessen wird durch Auflösung des Parlaments gemäß sect. 133 die Petition prinzipiell hinfällig.

136) S. 219.

137) Der Public Prosecutor ist der Abgesandte des Attorney-General, des Kronanwalts. Er wird durch den Innenminister ernannt. Das Amt des Public Prosecutors wurde anno 1879 geschaffen.

138) Halsbury, S. 173: „The Public Prosecutor is always represented in order to watch the case on behalf of the public."

denz, die Kompetenzen des Abgesandten des Kronanwaltes zu beschneiden und ihm in der Gerichtsverhandlung eine bloße Passivassistenz zuzubilligen [139]). Schon bald begannen jedoch Gesetzgeber und Richter die Machtvollkommenheit des öffentlichen Anklägers zu erweitern [140]), so daß diesem heute unbestrittenermaßen die Stellung eines subsidiären [141]) Staatsanwalts zukommt, der in allen Fällen eingreift, insbesonders beim Vorliegen von korrupten und illegalen Wahlpraktiken [142]), wo das öffentliche Wohl gefährdet erscheint.

Der Public Prosecutor ist schließlich auch beim Rückzug einer Petition zu begrüßen [143]) und kann gegen eine Bewilligung des Withdrawal durch den Election Court Einspruch erheben.

3. Es ist ein wesentlicher Grundsatz des englischen Lebens, daß die Rechtsprechung vor allen Menschen zu erfolgen hat. Die Arbeit des Richters vollzieht sich im grellen Licht der Öffentlichkeit [144]).

So auch im Election Court. Nicht nur findet die Beurteilung der Wahlanfechtung in einem Open Court statt, sondern es wird dazu die interessierte Allgemeinheit — das ist die Aktivbürgerschaft des Wahkreises, aus dem die Anfechtung stammt — über den Verlauf des Prozesses von der Behörde dauernd auf dem Laufenden gehalten. Der Inhalt der Petition wird unverzüglich publiziert [145]), und ein Gesuch um

139) Stauber, S. 80 und die dort genannten Rechtsfälle, in denen es die Richter vorzogen, daß der Streit von den Parteien selbst erledigt wurde.

140) Schon Hatschek, S. 305 spricht von solchen Bestrebungen.

141) Der englische Staatsanwalt ist nur für bestimmte Verbrechen zuständig; andere werden der Privatklage oder der Ortspolizei überlassen. Für die letzteren Fälle — auch bei Wahlanfechtungen — ergab sich die Notwendigkeit eines subsidiären Anklägers für alle Lücken.

142) Dazu § 8, III.

143) R. P. A. 1949, sect. 128 - 4.

144) Mc Cleary, S. 44.

145) R. P. A. 1949 sect. 108 - 4.

Rückzug der Beschwerde wird erst geprüft, nachdem es in der Grafschaft oder dem Marktflecken bekanntgegeben worden ist[146]). Das gleiche gilt bei einer Niederschlagung des Verfahrens. Dadurch soll es den an der angefochtenen Unterhauswahl mitbeteiligten oder -interessierten Aktivbürgern ermöglicht werden, an die Stelle der weggefallenen Partei zu treten.

III. Die Bewährung der Election Court

Es mag als ein gefährliches Unterfangen gelten, einen Gerichtshof, der in den letzten dreißig Jahren beinahe in Vergessenheit geraten ist, bewerten zu wollen. — Wie wenn die Qualitäten eines Tribunals stünden und fielen mit der Häufigkeit seines Tätigseins!

In der Tat gereicht der Umstand, daß der Election Court seit 1929 bis heute nur mehr in zwei Fällen, nämlich 1955[147]), in Funktion getreten ist, vorerst zu seinem eigenen Lob. Dem unabhängigen Wahlgerichtshof ward in der Akte von 1868, die ihn ins Leben rief, neben einer repressiven auch eine spezial- und generalpräventive Mission zugedacht. Was die Commons bis anhin vergebens versucht hatten, nämlich die zu jener Zeit noch weitverbreiteten Wahlmachenschaften zu bekämpfen und zu unterdrücken, sollte dem Election Court gelingen. Diese Mission hat er auch erfüllt. Wenn heute WADE & PHILLIPS[148]) betonen, daß der Engländer mit Stolz auf die Lauterkeit seiner Unterhauswahlen blicken dürfe, so hat er dies in nicht geringem Maße der Rechtsprechung des High Court zu verdanken. Es ist geradezu erstaunlich, wie das neukreierte Prüfungsorgan imstande war, in wohl-

146) R. P. A. 1949 sect. 127 - 2.

147) Es handelt sich um die beiden Rechtsfälle Beattie und Grosvenor (nach dem Namen des Petitioner benannt), von denen bereits die Rede war, und die von der Queen's Bench Division of Northern Ireland beurteilt wurden.

148) S. 113.

tuender Weise für die Rechtssicherheit im britischen Wahlleben zu sorgen und sie zu heben.

Seit der Entstehung des parlamentarischen Regierungssystems bis in die Neuzeit, ja bis weit ins 19. Jahrhundert hinein [149]), krankten die Unterhauswahlen an einer Reihe von Umtrieben. Unter ihnen stellten die Bestechungen nach der traurigen Wahrheit „Wo Geld vorangeht, da stehen alle Wege offen" (Shakespeare) eine regelmäßige Begleiterscheinung des Wahlverlaufes dar. HATSCHEK [150]) führt diese traditionellen Unsitten auf die bereits erwähnte spezifisch englische Auffassung vom Wahlrecht zurück. — Nicht nur die unbefriedigende Prüfungspraxis des Unterhauses, auch die parallel mit der Entwicklung des allgemeinen Wahlrechts erlassene Gesetzgebung blieb dagegen ohnmächtig. Erst mit der Einsetzung des unabhängigen Wahlgerichts verschwand die Wahlkorruption allmählich; denn erst jetzt war eine objektive Untersuchung der Praktiken und eine gerechte Bestrafung der Schuldigen möglich [151]).

Eine solch ersprießliche Rechtsprechung ist nur von einem qualifizierten Richtertum denkbar, das sich bei der Erfüllung seiner subtilen Aufgabe [152]) auf das uneingeschränkte Vertrauen des Volkes stützen kann [153]). Gerade hier bewahrheitet sich erneut, daß die englische Nation ein wahres Königrichtertum [154]) ihr eigen nennt, um das sie mancherorts be-

149) Lowell, S. 206 ff.; Trevelyan, S. 571 ff. Nach Lowell gelangte noch anno 1880 ein parlamentarischer Sonderausschuß zur Untersuchung der Wahlumtriebe in einer Anzahl von Flecken zur betrüblichen Feststellung, daß sich etwa die Hälfte aller Wähler der Bestechung oder anderer Wahldelikte schuldig gemacht hatten.

150) S. 302.

151) Auch Lowell, S. 221 führt die erhebliche Einschränkung der Wahlmißbräuche auf das „gegenwärtige (richterliche) System der Wahlprüfung" zurück. Im gleichen Sinn Stauber, S. 18 ff.

152) Eine Crux des gerichtlichen Wahlprüfungsverfahrens ist nach Lowell, S. 218 besonders in der Schwierigkeit der Beweisführung und -Würdigung zu erblicken.

153) Esmein, S. 395. 154) Grabowsky, S. 22; Radbruch, S. 18.

nieden wird[155]). Ein Königrichtertum, dessen Krone die äussere und innere Unabhängigkeit versinnbildlicht.

Zwar ist die innere Unabhängigkeit des einzelnen Richters zum grofsen Teil eine Frage der Persönlichkeit und der Charakterbewährung. Ernennungsart[156]), soziale Stellung[157]), Alter[158]), die Garantie der Unabsetzbarkeit[159]), der hohe richterliche Schutz[160]) und die Privilegien[161]) der englischen Hochrichter schaffen indessen die besten Voraussetzungen zu ihrer Verwirklichung. Die innere Unabhängigkeit des Richters findet Ausdruck in jenem ersten und wichtigsten Grundsatz jeder britischen Rechtsprechung, dafs der Richter völlig unparteiisch und unvoreingenommen an den Streitfall herantritt. Ohne Furcht und ohne Ansehen der Parteien wendet er das

155) Jennings, S. 223: „They (the judges) enjoy a reputation for probity which many nations have cause to envy."

156) Die Nomination der Mitglieder des High Court geschieht nicht etwa durch das Parlament, sondern durch den Lord Chancellor.

157) Abgesehen von den hohen Richtergehältern, deren Bemessung psychologischem Verständnis entsprungen ist, befindet sich der englische Richter meistens schon von zu Hause aus in einer Position, die ihn Verführungen kaum zugänglich macht; Grabowsky, S. 20; Huber, Vortrag, S. 15.

158) Meistens befindet sich der englische Richter, insbesondere der Justice of the High Court, bei seiner Ernennung bereits in einem Alter, das ohnehin zu lächelnder Beschaulichkeit neigt. Unter diesem Aspekt gewinnt, wie Grabowsky S. 20 andeutet, die Richterperükke einen symbolischen Charakter: sie bedeutet nicht mehr nur das Haften an altertümlichen Formen, sondern unterstreicht auch die Würde des reifen Alters.

159) Der englische Richter ist praktisch auf Lebenszeit gewählt, und nur bei Unfähigkeit (inability) oder schlechter Führung (misbehaviour) kann er durch die Krone auf Ersuchen beider Häuser des Parlaments abgesetzt werden. Anfänglich erhielten die Richter ihr Amt nur „durante bene placito" von Königsgnaden; in der Act of Settlement wurde indessen ihre Unabsetzbarkeit „during good behaviour" zum Gesetz erhoben.

160) Jedes Gericht schützt sich gegen Angriffe und Mifsachtung seiner Verfügungen mittels des „Contempt of court". Über den Begriff der „Mifsachtung des Gerichts" im angelsächsischen Recht siehe Fischer H., Schweiz. Juristen-Zeitung, 52. Jahrg. (1956) Heft 19, S. 285 ff.

161) Die Immunität der Richter für dienstliche Verrichtungen ist beinahe

Gesetz an. „Der damit verbundene Vorgang läuft fast automatisch ab: die Gesetzesmaschinerie bekommt bestimmtes Material, Tatbestand und Gesetz, und die richterliche Entscheidung ist das unvermeidliche Ergebnis" [162]).

Für eine justizmäßige Beurteilung von Volksvertretungswahlen ist die parteipolitische Unabhängigkeit des zuständigen Gerichts von eminenter Bedeutung [163]). Sie bildet sozusagen die Brücke von der innern zur äußern Unabhängigkeit.

Es gilt in England als unabdingbare Pflicht des Richters, daß er sich nach seiner Berufung ins Amt parteipolitisch nicht mehr betätigt. Er hat aus dem parteipolitischen Leben auszuscheiden um der völlig unparteiischen Stellung wegen, die ihm zu wahren obliegt [164]). Selbstverständlich pflegt auch der englische Richter politische Ansichten zu haben. Daß er aber diese Ansichten nicht betätigt, macht den Sinn seiner politischen Unvoreingenommenheit aus. — Nach HALSBURY [165]) wird schließlich im Election Court der Gefahr einer politischen Beeinflussung auch dadurch gesteuert, daß im Anfechtungsprozeß Mitglieder des Unterhauses als Parteivertreter überhaupt nicht zugelassen sind; selbst Nicht-Parlamentarier, „who are known to entertain strong party preferences", sind als Anwälte verpönt.

Die äußere Unabhängigkeit des englischen Richters hat ihre Bewährung und konsequenteste Ausgestaltung im Election Court erfahren. Der Kern der richterlichen Unabhängigkeit nach außen hin besteht in ausschließlicher Verantwort-

absolut: „No action will lie against a judge for any acts done or words spoken in his judicial capacity in a court of Justice", Anson, II, S. 477.

162) Mc Cleary, S. 40.

163) Esmein, S. 395.

164) Halsbury, S. 173: „Any connection with politics they (the judges) may have individually had before they were raised to the bench is at an end from the time of their appointment." Ferner Gerland, S. 42; Mc Cleary, S. 46.

165) S. 173.

lichkeit und Zuständigkeit allen Staatsorganen gegenüber[166]). Die Unabhängigkeit dem Parlament gegenüber ist, begreiflich genug, hier besonders scharf betont[167]). Die Wahlrichter beanspruchen absolute Weisungsfreiheit, und jede direkte oder indirekte Einflußnahme des Unterhauses auf seine Rechtsprechung oder sonstige Tätigkeit ist verboten[168]).

Kann es da verwundern, daß sich die Kardinalanschauung des englischen Bürgers von der erhabenen Berufung und fast kritiklosen Autorität seiner Richter nicht geändert hat, auch seitdem sich zwei Mitglieder des Hofgerichts mit den so oft als parteipolitische Streitigkeiten konzipierten Wahlanfechtungen befassen!

Allein die Objektivität gebietet beizufügen, daß der Engländer im Verlaufe der letzten Jahrzehnte auch aus andern Gründen so selten zur unabhängigen Rechtsprechung des Election Court Zuflucht genommen hat. Denn man kann nicht umhin festzustellen, daß dem gerichtlichen Wahlprüfungsverfahren eine gewisse Unpopularität anhaftet.

In den Augen des rechtsuchenden Bürgers ist und bleibt das Verfahren auch in seiner zeitgenössischen Ausgestaltung noch zu teuer[169]), zu kompliziert[170]) und zu unsicher[171]). — Zu teuer der hohen Kaution wegen, die der Petitioner zu erbringen hat; dann aber auch infolge der eigentlichen Prozeßkosten, die bis gegen 5000 Pfund ansteigen können. Wohl sind hier im Laufe der Zeit namhafte Verbesserungen getroffen worden: Möglichkeit der Zubilligung des Armenrechts und Reduktion oder Erlaß der Gerichtskosten im öffentlichen Interesse. Angesichts der enormen Honorare der Barristers, die allein vor den höheren Gerichten zu plädieren

166) Gerland, S. 9; Mc Cleary, S. 47.
167) Gerland, S. 32 168) Halsbury, S. 173.
169) Stauber, S. 110; Lowell, S. 219.
170) Stephen, S. 368. 171) Lowell, S. 219/20.

befugt sind [172]), bleibt indessen auch heute noch die Anhebung eines Anfechtungsprozesses für die Mehrzahl der Engländer eine unerschwingliche Angelegenheit. Ein schlechter Trost ist die Erklärung, daß ja Parteien und Verbände an Stelle des Individuums handeln könnten; denn damit wird dem Institut der Anfechtung und Wahlprüfung ein schlechter Dienst erwiesen. — Zu kompliziert ist das Verfahren, weil der einfache Bürger eben ohne fremde Hilfe kaum imstande ist, von seinem Anfechtungsrecht Gebrauch zu machen und es durchzusetzen. Und schließlich zu unsicher, weil, wie LOWELL zeigt, für den Petitioner die Folgen einer Election Petition zum vornherein nicht immer abzusehen sind.

Solange die justizförmige Wahlprüfung mit solchen Imponderabilien behaftet ist, wird sie trotz Erhabenheit der kompetenten Richter niemals „jedem noch so niedern Untertanen Sr. Majestät zugänglich sein", wie dies MC CLEARY [173]) von jeder englischen Rechtsprechung verlangt. Erst wenn es Gesetzgebung und Praxis gelingt, das gerichtliche Wahlprüfungssystem volksverbundener zu gestalten, wird es sich wirklich bewähren können. Bis dahin aber bleibt, letzthin im Interesse der Allgemeinheit, die — wenn auch fragwürdige — Rechtsprechung des Unterhauses geradezu ein notwendiges Übel.

172) Grabowsky, S. 22.
173) S. 41.

Vierter Abschnitt:

Das Unterhaus als Wahlprüfungsorgan in Geschichte und Gegenwart

(Unter Berücksichtigung der Gesetzgebung und Praxis bis Ende Oktober 1956)

§ 10. Kritische Betrachtung der Prüfungspraxis des Unterhauses bis 1868

Der Entzug der königlichen Gerichtshoheit in der Wahlprüfung hatte sich im wechselvollen Kampfe zwischen dem autokratischen und demokratischen Prinzip in der Ausgestaltung der staatlichen Willensbildung rechtfertigen lassen. Es war dem „despotic will" der Krone ein neuer Fuß Boden abgerungen worden. Doch sollte sich bald offenbaren, daß die Wahlprüfung durch das Parlament dem Recht auch nicht zum Siege verhelfen konnte.

Zwar war von Anfang an das Bewußtsein vorhanden, daß das Unterhaus in dieser Funktion als richterliches Organ amtete. Dies hinderte aber nicht daran, daß die Rechtspflege der Commons schon früh mit schwerwiegenden Mängeln behaftet war.

Vorerst gingen natürlich den als Richter sitzenden Abgeordneten das „legal training", das heißt die erforderlichen juristischen und einschlägigen praktischen Kenntnisse zum großen Teil ab[1]). Auch fehlte ihnen wegen des beständigen Wechsels jene Gewandtheit in der Heranziehung von Präzedenzfällen, ohne die eine englische Rechtsprechung schlechterdings nicht denkbar ist. Das Grundübel indessen war und blieb das gleiche. Kurz und bündig beleuchtet es MAITLAND[2]): „Too often its decision was simply the result of a party division". — In der Tat waren die Parlamentarier in ihrer richterlichen Funktion Parteimänner[3]) in des Wortes schlechtester Bedeutung. „Die Partei, welche zur Zeit der

1) Daß auch bedeutende Juristen jener Zeit im Unterhause saßen, wurde bereits erwähnt. So finden sich im Wahlprüfungskomitee von 1632 Männer wie Bacon, Coke, North und Selden. Ihre Zahl war indessen zu der der juristisch ungebildeten Grundbesitzer verschwindend klein.

2) S. 291; in diesem Sinn auch Halsbury, S. 271 f.

3) Anson, S. 161: „In fact, a disputed return was settled by a party division." Und Porritt, S. 546: „ . . . partisan considerations determined most of these cases . . . "

Wahlprüfung im Unterhaus die Oberhand hatte, wußte in den entscheidenden Ausschüssen oder im Hause selbst derart ihre Herrschaft zu mißbrauchen, daß die unehrlichsten Wahlen von Parteifreunden anstandslos durchgingen, während die tadellosesten Wahlen von Parteigegnern für ungültig erklärt wurden" [4]). Zu schamlosen Mißbräuchen, die solches Ausmaß annahmen, daß sogar der Sturz eines Kabinetts herbeigeführt wurde, kam es, als mit der überhandnehmenden Parteilichkeit sich die Bestechungsmaschinerie paarte. „The time is a touchstone for wavering consciences", klagte Walpole im Jahre 1741 [5]), „all the arts, money, promises and threats are applied and self-interest operates to the aid of their party and the defeat of ours".

Wie konnten sich im Unterhaus, dessen Staatstätigkeit sonstwie vom Primat der Vernunft und Gerechtigkeit gekennzeichnet war, in der Wahlprüfung während Jahrhunderten Parteilichkeit, Willkür und Opportunismus als Richtschnur erhalten?

Vorerst ist festzustellen, daß im Laufe der Zeit das Interesse der Gemeinen an der parlamentarischen „Rechtsprechung" offensichtlich abgenommen hatte. Der Sieg im Kampf um die Entscheidungsbefugnis über bestrittene Wahlen war ihnen in einer bewegten Epoche, kurz vor einem Wendepunkt der englischen Verfassungsgeschichte zugefallen. Die Petition of Rights (1682), die Habeas Corpus Akte (1679) und die Bill of Rights (1689), die die Maxime der „souvereignty of Parliament" zum Ausdruck brachten, beschnitten zwar die Prärogativen der Krone, bewirkten jedoch gleichzeitig eine bedeutende Funktionsvermehrunng des Unterhauses. Mit der Zunahme seiner Kompetenzen — Gesetzgebung, Verwal-

4) Hatschek, S. 300.

5) Anson, S. 165. Der Sturz Walpoles wurde nicht etwa durch seine Innen- oder Außenpolitik, sondern durch die Niederlage seiner Partei bei den Wahlprüfungen vom 17. Dezember 1741 besiegelt.

tung, Geldbewilligungen — wurde nicht nur der Geschäftsgang und das Verfahren im Haus nach und nach modifiziert [6]), sondern mußte auch das Privileg, über die eigene Zusammensetzung Recht zu sprechen, an Überzeugung einbüßen.

Nach ANSON [7]) ist die schlechte Prüfungspraxis der Commons in erster Linie auf das Fehlen jeder individuellen Verantwortlichkeit zurückzuführen. Der kollegiale Gedanken, das Unterkriechen des Einzelnen in ein Kollegium mußte notwendigerweise der Verantwortungsscheu und der Flucht vor öffentlicher Kritik Vorschub leisten. Das Haus war, wie Lord Grenville 1770 erkannte, von Natur aus „thin to hear and full to judge" [8]).

In diesem Zusammenhang ist auf die internen Prüfungsstellen des Parlaments einzutreten. In Wirklichkeit war der Kampf um die Entscheidungsbefugnis mit dem Sieg der Commons von 1604 bei weitem noch nicht beigelegt. Er dauerte als innerparlamentarisches Ringen um ein adäquates Prüfungsorgan weiter. Das Unterhaus zog während seiner 250-jährigen Praxis wohl alle internen Instanzen, die zur Erledigung dieses Geschäftes irgendwie in Betracht kamen, nacheinander, miteinander und gegeneinander zu.

Nachdem die Ausschüsse zur eigentlichen „chief machinery of the House" [9]) geworden waren, schritt man auch zur Schaffung einer Wahlprüfungs- und Privilegienkommission (Committee of privileges and elections). Diese setzte sich aus Mitgliedern des Privy Council und aus juristisch gebildeten Parlamentariern zusammen. Doch muß dieses Organ als Wahlgericht kaum befriedigt haben, denn bereits 1672, zur Zeit des Pensioner Parlaments, wurden Wahlstreitigkeiten dem Ausschuß des ganzen Hauses (Committee of the whole House) zur Erledigung übertragen [10]). Ein so zahlreiches und un-

6) Sir Campion, S. 41. 7) S. 165. 8) Stauber, S. 10.
9) Sir Campion, S. 26.
10) Porritt, S. 538. Es handelte sich um nichts anderes als um das Plenum

bewegliches Organ war zur Rechtsprechung nicht geeignet. ANSON[11]) bemerkt, daß es wohl schwierig gewesen wäre, ein unfähigeres Tribunal zu finden.

Zu Beginn des 18. Jahrhunderts wurde die Häufigkeit der Wahlbeschwerden für die Commons zu einer fast unerträglichen Plage. PORRITT[12]) berichtet, daß bei Parlamentsbeginn nicht selten sechzig bis siebzig angefochtene Wahlen vorlagen. Was Wunder, wenn dabei die ganze erste, ja zum Teil die zweite und dritte Session mit diesem Geschäft angefüllt waren. Im Verlaufe der endlosen Debatten war verschiedentlich von Revisionen des Prüfungsverfahrens die Rede. Doch scheint es, daß bis in die Siebzigerjahre des 18. Jahrhunderts im Unterhaus überhaupt keine feste Kognitionsstelle mehr bestand. Je nach der politischen Konstellation und der Häufigkeit der Election Petitions wurden alle erdenklichen Variationen angewandt. Unter anderem wurden Wahlanfechtungen nun „at the bar of the House" beurteilt[13]) oder aber speziellen Ausschüssen zur Prüfung übertragen. Ja in den Jahren 1727 bis 1761 entschied sogar der Speaker als Einzelrichter über die eingegangenen Beschwerden[14]).

Die zahlreichen Mängel konnten auch dem Unterhaus nicht mehr verborgen bleiben. Im Jahre 1770 fand Lord Grenville den Mut, im Schoße des Unterhauses ein „unabhängigeres" Tribunal vorzuschlagen. Trotz der Opposition Georg III. und der North Administration ging sein Gesetzesentwurf als Grenville Akte in die Geschichte ein. Allein die in die Reform gesetzten Hoffnungen — ein hoher Hausbeamter nannte sie „eines der edelsten Werke für die Ehre des Unterhauses und die Sicherheit der Verfassung"[15]) — sollten sich als trügerisch erweisen.

---

selbst, mit dem Unterschied jedoch, daß nicht der Speaker, sondern der Chairman of Committee of Ways and Means den Vorsitz inne hatte.

11) S. 165: „it would have been difficult to find a worse tribunal."

12) S. 539. 13) Porritt, S. 538 ff. 14) Anson, S. 164. 15) Porritt, S. 540.

Inskünftig wurden angefochtene Wahlen von einem Ausschuß des ganzen Hauses beurteilt, dessen Zusammensetzung den Hauptreformpunkt der Akte bildete. Von einer Liste von 49 Mitgliedern des Unterhauses wurden vom Beschwerdegegner und -Führer in einer Rekusationsverhandlung abwechslungsweise Namen gestrichen, bis die Zahl des „Richter"kollegiums auf 13 reduziert war. Nachher fügte jede Streitpartei noch einen auf der Liste nicht aufgeführten Abgeordneten hinzu, so daß schließlich ein aus 15 Mitgliedern zusammengesetztes Wahlprüfungskomitee entstand. Dieses war zur endgültigen Beurteilung der Streitsache zuständig [16]).

Wenn auch, wie HALSBURY [17]) behauptet, dank der Grenville Akte verfahrensmäßige Verbesserungen erzielt wurden, so mußte sie doch gegenüber den jeder parlamentarischen Wahlprüfung inhärenten Übelständen nur ein schwächliches Auskunftsmittel bleiben [18]). Denn auch jetzt besaßen die als Wahlrichter amtierenden Abgeordneten keine juristische Vorbildung und unterlagen immer noch den Parteieinflüssen. Wie hätten Sie auch, so frägt sich ANSON [19]), in ihrem fatalen Zwiespalt zwischen den Interessen der Gerechtigkeit und denen der Partei nicht allzu oft die ersteren übersehen und den letzteren den Vorzug geben können!

Daß auch das Gesetz von 1839 [20]), welches die Anzahl der Komiteemitglieder reduzierte und die Art ihrer Bestellung vereinfachte [21]), dem Grundübel, der Parteilichkeit, nicht zu steuern vermochte, wird bei einer Durchsicht der Reports on Controverted Elections aus dieser Zeit augenscheinlich. Hier entdeckt man nämlich, daß in der Mehrzahl der Fälle das Richterherz fraktionsweise schlug [22]). — Erst 1868 sollten die

16) Hatschek, S. 300; Porritt, S. 540.
17) S. 171. 18) Hatschek, S. 300. 19) S. 166. 20) Sir E. May, S. 184.
21) Damit wurde die Mitgliederzahl des Wahlprüfungsausschusses auf sechs reduziert; die Wahl der Mitglieder oblag nun dem Speaker; näheres dazu bei Hatschek, S. 300 ff; Stauber, S. 11.
22) Aus dem Report on Controverted Elections von 1844 No. 373 ist bei-

Commons einsehen, daß die Entscheidungsbefugnis in Wahlsachen, „solange sie im Hause selbst verbleibt, so sicher wie sechs und sechs zwölf, mit politischen Parteieinflüssen behaftet ist" [23]).

Trotz dieser Einsicht und trotz Schaffung des unabhängigen Election Court beharrte, wie gezeigt, das Unterhaus bis heute auf seiner Wahlprüfungskompetenz, soweit es in der Akte von 1868 nicht ausdrücklich darauf verzichtet hatte. Es mag zutreffen, daß es früher bei der Beurteilung von Disqualifikationsfällen im Hause nicht zu den üblichen Ungereimtheiten kam [24]), und daß es weniger not tat, die im Parlament ergangenen Wahleinsprachen den Election Petitions gleichzustellen und sie einem mit den erforderlichen Garantien ausgestatteten Gericht zu überweisen. Den Ausschlag zur Beibehaltung eines Rests parlamentarischer Rechtspflege in Wahlsachen gab jedoch zweifelsohne jenes hartnäckige, eifersüchtige Wachen der Commons über ihre Vorrechte, das auch in unseren Tagen mitunter noch auffällt [25]).

Aus den nachstehenden Ausführungen wird folgen, wie wenig diese Lösung zu befriedigen vermag. Doch schon hier sei angetönt, daß der heutige Zustand nur als Entwicklungsstufe und nicht als Vollendung hinzunehmen ist. In der Tat scheinen die Tage der parlamentarischen Wahlprüfung mehr und mehr gezählt zu sein. Zur Zeit ist im Unterhaus die House of Commons Disqualification Bill in Beratung. Falls der Entwurf in seiner vorliegenden Fassung Gesetz wird, dürfte die Wahlprüfungskompetenz des Unterhauses erneut eine empfindliche Einbuße erleiden [26]).

---

spielsweise ersichtlich, daß bestrittene Wahlen durchwegs mit 2 : 3 entschieden wurden.

23) Ausspruch eines Parlamentariers im Jahr 1868, H. C. DEB., 1868, No. 143, S. 728.

24) Dies ist die Ansicht des derzeitigen Clerk of the House of Commons.

25) Siehe dazu die Ausführungen im Rechtsfall Mac Manaway in § 12.

26) Dazu Special Report des vorberatenden Ausschusses, S. 23, wo

§ 11.
Das gegenwärtige Wahlprüfungsverfahren im Unterhaus

I. Überblick über das geltende Verfahren [27])

Das Unterhaus beurteilt bekanntlich auch heute noch ausschließlich jede Wahlbeanstandung, die nicht in die Form der Parliamentary Election Petition gekleidet ist. Die Commons selbst entscheiden also in derartigen Fällen, ob jemandem Sitz und Stimme im Unterhaus zukommt oder nicht.

Auch hier soll zuerst der Gang des geltenden Prüfungsverfahrens im Parlament skizziert werden. Erst in Kenntnis des Prozeßverfahrens, das der Verwirklichung des materiellen Rechts dient, sind ein richtiges Verständnis und eine kritische Würdigung der parlamentarischen Wahlprüfung möglich.

Im Gegensatz zum Election Court ist das Prüfungsverfahren im Unterhaus nicht geregelt. Es wird von einem von der Praxis herausgebildeten Bestand ungeschriebener Normen beherrscht, die im allgemeinen auf die Reformen des 18. und 19. Jahrhunderts zurückgehen, wenn sie auch, wie zu zeigen sein wird, davon in einigen wesentlichen Punkten abweichen. Es sind die bereits erwähnten „Principles, practice and rules on which Committees and the House of Commons used to act in dealing with election petitions" [28]).

Für den festländischen Betrachter lassen sich drei Stadien der parlamentarischen Wahlprüfung unterscheiden: das Anfechtungsstadium, das Untersuchungs- und Urteilsstadium.

---

sich das Select Committee darüber im Klaren zu sein scheint, daß das neue Gesetz, nämlich sect. 7 „would apparently withdrawal from the House of Commons its present jurisdiction to decide questions of disqualification". Näheres dazu in § 12.

27) Eine gedrungene Darstellung des Verfahrens findet sich bei Sir E. May, S. 184 bis 189.

28) Halsbury, S. 171 und Hinweis der R. P. A. 1949 sect. 137 auf diese Verfahrensgrundsätze.

1. *Vom Anfechtungsverfahren* war im § 4, 2 der Arbeit bereits die Rede. Das dort Gesagte bedarf einer kurzen Ergänzung. In diese Phase fällt, stets wenn es sich um die erste Anfechtung handelt, die Ernennung und Konstituierung eines parlamentarischen Prüfungsausschusses, der sich auch mit späteren Wahlbeanstandungen zu befassen hat [29]). In der Motion, die die Anfechtung der Wahl bezweckt, ist in solchen Fällen auch das Begehren auf Einsetzung des begutachtenden Komitees mitenthalten [30]). Die von den Commons bestrittenen Unterhauswahlen werden nämlich in der Regel [31]) einem Select Committee zur Untersuchung anvertraut. Es ist dies ein Ausschuß, in dem das Unterhaus, wie Sir CAMPION [32]) bemerkt, ein Instrument besitzt „for performing work which it (the House of Commons) is unsuited, . . . for functions which a numerous assembly has neither the capacity nor the inclination to perform."

Dieses zahlenmäßig kleine Komitee — es besteht aus 10 bis 15 Parlamentariern [33]), wobei sich beim Wahlprüfungsge-

29) H. C. DEB. vom 1. Dezember 1955, S. 2531/32, Worte des Speaker: „So the position is that the House . . . set up a Select Committee to deal not only with the case that was then referred to it, but the case of any other Member which subsequently came to light."

30) Als Beispiel sei die Motion im Rechtsfall A. Howell wiedergegeben, H. C. DEB. vom 27. Oktober und 1. Dezember 1955, S. 2532: „A Select Committee appointed to consider whether the Election of Mr. Charles A. Howell as Member of this House for te Birmingham, Perry Bar Division is invalid on the ground that . . . he was a member of panels . . ." Dazu auch die in § 4, 2 erwähnten Beispiele solcher Motionen.

31) Bei zum voraus klaren Anfechtungstatbeständen kann das Haus von der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses absehen und im Plenum unmittelbar über die Gültigkeit der Wahl entscheiden. Dieses vereinfachte Verfahren kam zur Anwendung in den Rechtsfällen Evans, 1949, und Mitchel, 1955. Vgl. dazu H. C. DEB. vom 18. Juli 1955, S. 33 ff. und Special Report, S. 64. Beide Male stand zum vornherein fest, daß die Genannten nicht Mitglieder des Unterhauses sein konnten, da sie zur Zeit ihrer Wahl lange Freiheitsstrafen verbüßten.

32) S. 233. 33) Sir Campion, S. 244; Gerland, S. 111.

schäft die Mitgliederzahl an der untern Grenze hält[34]) — ist nach seiner Ernennung vom Hause unabhängig, wenn es auch der Weisungsgewalt der Commons formell untersteht[35]).

2. Das Untersuchungsverfahren

Die Aufgabe des Select Committee ist es „to consider and report", das heißt zu untersuchen und zu berichten, ob eine Wahl gestützt auf den vorgebrachten Anfechtungsgrund ungültig sei. Das Verfahren hat die Erforschung der materiellen Wahrheit im Rahmen der Beschwerdepunkte zum Ziel. Zur Erreichung dieses Zieles wird der Ausschuß mit „powers to send for persons, papers and records" ausgestattet[36]) und besitzt damit die Dispositionsgewalt darüber, was an Prozeß-Stoff beigezogen werden soll. Die klassischen Beweismittel des Zivil- und Strafprozesses: amtliche Erhebungen, Gutachten, Urkunden und Zeugen, stehen ihm zur Verfügung.

Während die Grenville Akte bekanntlich den Wahlprüfungsausschuß mit einer selbständigen Entscheidungskompetenz ausstattete, erschöpft sich heute die Funktion des Select Committee einzig in einer Untersuchung und Begutachtung des Anfechtungstatbestandes. Von einer autoritativen Beurteilung kann keine Rede sein[37]). Die Aufgabe des Select Committee endet mit der Berichterstattung an das Plenum. Dieses allein fällt das verbindliche Urteil. Untersuchungs- und Urteilsorgan sind demnach nicht identisch.

3. Das Urteilsverfahren

Das Prüfungsverfahren wird durch den materiellen[38]) Ent-

34) Im Rechtsfall Mac Manaway bestand der Untersuchungsausschuß aus 10 Mitgliedern, H. C. DEB. 1950 No. 150, S. 931.

35) Gerland, S. 110.

36) Sir Campion, S. 244; H. C. DEB. 1950 No. 150, S. 931; Gerland, S. 108.

37) „The Committee might report on all the circumstances, but the House itself is quite at liberty to consider all these matters when the Report of the Committee is before it" (Worte des Speaker im Rechtsfall Beattie, H. C. DEB. vom 1. Dezember 1955, S. 2529).

38) Selbstverständlich ist auch ein formeller Entscheid denkbar, beste-

scheid des ganzen Hauses abgeschlossen, der gestützt auf den vorgebrachten Bericht und in öffentlicher Abstimmung gefällt wird. Das Urteil kann grundsätzlich einen dreifach verschiedenen Inhalt haben:

a. Abweisung der Wahlbeanstandung. Die angefochtene Unterhauswahl wird bestätigt.

b. Kassation der Wahl [39]). Darin liegt die autoritative Vernichtung des Wahlaktes. Die Kassation wirkt konstitutiv, sie hebt das Ergebnis auf.

Da die Kassation notwendigerweise das Freiwerden eines Sitzes bewirkt, frägt es sich, ob das urteilende Parlament auf die kassatorische Funktion beschränkt sei oder aber, wie der Election Court — unter grundsätzlicher Aufrechterhaltung der Wahlverhandlung, — in Form einer Berichtigung das neue mit dem Willen des Gesetzes vereinbare Ergebnis ermitteln könne [40]).

Früher, als die Election Petitions noch an das Unterhaus zu richten waren, machten die Commons von der Kompetenz Gebrauch „to declare any person elected in the room of any other person declared not to have been duly elected" [41]). Seit 1868 beschränkt sich das House of Commons in der Wahlprüfung indessen vornehmlich noch auf hemmende, negative Funktionen. Es spricht in concreto die Kassation aus, ohne den in seinen Augen Gewählten — dieser tritt ja in der parlamentarischen Wahlprüfung auch gar nicht zu Tage — in den Rat zu berufen [42]). — Eine positive, aus-

hend in einer Abschreibung von der Geschäftskontrolle wegen Todes des Anfechtungsbeklagten bei Disqualifikationsfällen.

39) Sogenanntes „to declare the election null and void", H. C. DEB. vom 18. Juli 1956, S. 66 (Rechtsfall Mitchell).

40) Diese staatrechtliche Frage hat, wie Picenoni S. 210 dartut, auf dem Kontinent eine gewisse Rolle gespielt.

41) Vgl. dazu den Hinweis in R. P. A. 1949 sect. 137 - 2.

42) Dieser Ansicht sind auch Wade & Phillips, S. 113. Nach ihnen ist das Haus nur kompetent „to declare a seat vacant".

führende Funktion steht allerdings den Commons seit alters her zu[43]). Sie allein sind zur Ausschreibung einer By-Election zuständig.

c. Festellung der Ungültigkeit der Wahl mit nachfolgender Validierung der Wahl durch rückwirkende Gesetzgebung (sogenannte „retrospective laws").

In seiner jüngsten Wahlrichtertätigkeit hatte sich das Unterhaus ganz besonders mit Unvereinbarkeitsfällen zu befassen. Dabei beschritt es häufig einen ebenso eigentümlichen wie salomonischen Weg. Allein im vergangenen Jahrzehnt nahm das urteilende Parlament in einem Dutzend Fällen zu retrospektiver Gesetzgebung Zuflucht. Trotz der Feststellung, daß in Anwendung des geltenden Rechts die Wahlen ungültig seien[44]), wurde die Abgeordneteneigenschaft der Anfechtungsbeklagten nachträglich legalisiert[45]).

Weniger weit gingen die Commons kürzlich im Rechtsfall Beattie. Nach Kenntnisnahme des Berichts des Select Committee erklärten sie am 7. Februar 1956, Beattie's Stellung

43) Esmein, S. 394.

44) Vor allem die Frage wird immer wieder akut, wann und wie weit die Stellung eines Lieferanten der Krone, der Regierung und die eines Inhabers königlicher Ämter und Pensionen mit einem Sitz im Unterhaus unvereinbar sei. Die gegenwärtig in Beratung stehende House of Commons Disqualification Bill bezweckt eine Bereinigung der mancherorts veralteten und unklaren Unvereinbarkeitsregeln. Das zukünftige Gesetz bedient sich dabei der Enumerationsmethode. Dazu Special Report, der einen aufschlußreichen Einblick in die mannigfaltigen Probleme verschafft.

45) Das Unterhaus geht dabei verschieden vor. Entweder statuiert es in Form retrospektiver Gesetzgebung, wie in den Rechtsfällen Coatbridge und Springburn, 1945 (Blätter der Reference Division, 1952, R. 2301 S. 3; Schofield, S. 102), die Nichtanwendbarkeit einer generellen Norm objektiven Rechts auf einen konkreten Tatbestand; oder aber es unterwirft eine bestimmte Rechtsfrage im Zusammenhang mit der Wahlprüfung einer allgemeingültigen gesetzlichen Regelung, verfügt jedoch gleichzeitig, wie in der House of Commons Indemnification of Certain Members Bill von 1949, deren rückwirkende Anwendbarkeit auf einen konkreten Einzelfall.

als Inhaber eines königlichen Amtes sei mit seinem Unterhausmandat unvereinbar. Seine Wahl wurde kassiert, jedoch gleichzeitig eine Indemnity Akte erlassen[46]), die Beattie nachträglich von Schuld und Strafe für seine Aktübertretung befreien sollte. Eine Aufhebung der strafrechtlichen Nebenfolgen drängte sich deshalb auf, weil verschiedene Disqualifikationsbestimmungen des parlamentarischen Wahlrechts mit beträchtlichen Geldstrafen sanktioniert sind[47]).

Das Urteil des Unterhauses wird unverzüglich formell rechtskräftig. Einen Weiterzug des Prüfungsentscheides in Form eines Rechtsmittels gibt es nicht[48]). In seinen Wirkungen reicht jedoch das Urteil der Commons nicht an dasjenige eines ordentlichen Gerichts heran; es fehlt ihm die bindende Kraft der Präjudizien der Law-Courts[49]). Herr Brown kann sich sofort nach Aberkennung seiner Abgeordneteneigenschaft durch das Unterhaus in der nachfolgenden By-Election ungestraft als Kandidat zu Verfügung stellen und von der Aktivbürgerschaft erneut nach Westminster entsandt werden. Auch ESMEIN[50]) ist sich dessen bewußt: „Un collège électoral, s'il le veut, peut élire de nouveau celui qui a été dépossédé."

Eine solche Möglichkeit ist nicht etwa nur von akademischer Bedeutung. Die Praxis weist, wie WADE & PHILLIPS[51])

46) Wade & Phillips, S. 79: „An Act of Indemnity may be passed to relief a member from the penal consequences of sitting and voting during the existence of such disqualification."

47) So haben nach der Clergy Disqualification Act von 1801 und der Roman Catholic Act von 1829 geweihte Priester der anglikanischen und römisch-katholischen Kirche für jeden Tag, den sie als Abgeordnete im Unterhaus verbringen, eine Buße von 500 Pfund zu bezahlen. — Eine ähnliche Strafbestimmung enthält R. P. A. 1949 sect. 73 - 1. Zu dieser Frage auch Schofield, S. 78 ff. und Wade & Phillips, S. 78. — Nach dem Entwurf der neuen House of Commons Disqualification Bill sollen diese Geldstrafen abgeschafft werden; dazu Special Report, S. IXV.

48) Sir E. May, S. 176.

49) Vgl. über die Verbindlichkeit der Präjudizien in England: Radbruch, S. 33; Henne, S. 72; Gerland, S. 34.

50) S. 394.

51) S. 113.

dartun, derartige Fälle auf, in denen sich Parlament und Wahlkreis gegenseitig „den Meister zeigten". Noch 1955 wurde der Sinn-Fein Kandidat von Mid-Ulster, der wenige Monate vorher vom Unterhaus als unwählbar erklärt worden war — er büßte wegen Hochverrates eine längere Freiheitsstrafe —, in der Ersatzwahl wiedergewählt [52]). Wäre der Rechtsstreit in der Folge nicht mittels Parliamentary Election Petition beim Wahlgerichtshof anhängig gemacht worden, so hätten sich weitere Ausschüsse [53]) und Wiederwahlen gegenseitig abgelöst, bis dann die Volksvertretung, wie seinerzeit im Rechtsfall Colonel Lynch [54]), die Geduld verloren und den Widerstand der Bürger von Mid-Ulster durch Verweigerung einer weiteren Ersatzwahl bestraft hätte.

II. Kritik der zeitgenössischen Wahlprüfung im Unterhaus

Die neuere Prüfungspraxis des Unterhauses weist, verglichen mit derjenigen des 18. und 19. Jahrhunderts, wesentliche Fortschritte auf. Vor allem das begutachtende Komitee verdient ein Lob; es erfüllt in der Regel seine Mission so gut wie es unter den obwaltenden Umständen möglich ist.

Es bleibt jedoch ein offenes Geheimnis, daß der parlamentarischen Wahlprüfung Englands auch in der Gegenwart noch erhebliche Mängel inhärent sind, die sich mit einer rechtsstaatlichen Rechtsprechung schwerlich vereinbaren lassen. Selbst Unterhausmitgliedern ist dies nicht verborgen geblieben. — Übrigens ist es auch in England längst eine notorische Tatsache, daß das Parlament und seine Ausschüsse zugunsten der eigentlichen Gesetzgebungstätigkeit, also aus gewichtigen staatpolitischen Überlegungen, von der Beur-

52) H. C. DEB. vom 18. Juli und 25. Oktober 1955; Butler, S. 155.

53) Der nordirische Kandidat wurde vom Unterhaus ein zweites Mal disqualifiziert.

54) Rechtsfall aus dem Jahre 1903, erwähnt in H. C. DEB. vom 18. Juli 1955, S. 77.

teilung solcher Streitigkeiten entlastet werden sollten[55]).

Zur Verwirklichung des materiellen Rechts bedient sich das Unterhaus eines in seinen Hauptzügen antiquierten Verfahrens. Weder der Anspruch auf rechtliches Gehör, noch die Maximen der mündlichen Parteiverhandlung und der Öffentlichkeit (Akteneinsicht) sind in der parlamentarischen „Rechtsprechung" zwingend vorgeschrieben. Daß ein präsumtiver Volksvertreter, dessen Wahl Mühe und oft beträchtliche materielle Opfer voraussetzt, einfach auf Grund von Akten, die er nie eingesehen hat, seiner Organfunktion verlustig erklärt wird, scheint mit der überlieferten englischen Rechtsstaatlichkeit nicht im Einklang zu stehen[56]).

Die Mehrheit der Unzulänglichkeiten resultieren jedoch aus der ungeeigneten Entscheidungsstelle selbst.

Vorerst ist es die Zweiteilung der kompetenten Organe und die damit verbundene Aufspaltung der Wahlprüfung in ein Prüfungs- und ein Urteilsverfahren, das erhebliche Gefahren in sich birgt[57]). Dadurch, daß die autoritative Beurteilung der Wahlbeanstandung schließlich doch im Plenum ergeht, werden viele unbestrittene Vorteile des zahlenmäßig kleinen Untersuchungsausschusses — Entpolitisierung der Streitfrage, Überwiegen der individuellen Verantwortlichkeit, zweckmäßige Auslese der Komiteemitglieder, Beweglichkeit des Kollegiums — zum Teil wieder illusorisch.

Eine Reihe von für manchen Richter ausschlaggebenden Argumenten können schon im zusammenfassenden Bericht des Komitees nicht mehr enthalten sein. Sodann hat das

55) Vgl. H. C. DEB. vom 12. Juli 1955, S. 1750, wo sich H. Morrison darüber beklagt, daß Wahlbeanstandungen für das Haus eine wöchentlich wiederkehrende Last bildeten.

56) Zu bedenken ist dabei, daß der Anfechtungsbeklagte beim Vorliegen eines angeblichen Disqualifikationsgrundes den Verhandlungen des Hauses nicht beiwohnen darf, weil er sonst — wenigstens jetzt noch — hohe Geldstrafen zu gewärtigen hat (vgl. I, 3, c dieses Paragraphen).

57) So auch Stauber, S. 123 ff.

Plenum in der Regel bereits vor Abhörung des Reports seine Meinung gebildet. Auch nachher wird der einzelne Abgeordnete den innern Zweifel an der Richtigkeit seines vorgefaßten Entscheides unterdrücken, sei es wegen des äußern Druckes, dem er als Fraktionsangehöriger unterworfen ist (öffentliche Abstimmung), sei es, weil er — umgeben von Hunderten von Mitrichtern — sich seiner moralischen Verantwortlichkeit kaum mehr bewußt ist.

Leicht kann man sich bei einer Durchsicht der Parlamentsdebatten vergewissern, daß der Anfechtungsbeklagte vom Plenum auch heute noch durch die „Parteibrille" beurteilt wird, und daß viele Parlamentarier das Wahlprüfungsgeschäft einfach zu einer politischen Angelegenheit degradieren [58]). Die Frage, ob nicht auch das Parlamentsrecht mit seiner Tendenz, nicht dem Schutz der Minderheit zu dienen, sondern im Hause ein Rüstzeug für eine starke Regierung zu schaffen [59]), einer parteipolitischen Ausschlachtung von Anfechtungen gewissermaßen Hand bietet, sei hier bloß angetönt.

Selbst das Select Committee ist als Untersuchungsorgan, sogar im Schoße des Parlaments, nicht über jede Kritik erhaben. Man hat schon mehrmals erfahren müssen, daß der Ausschuß nicht unbedingt ein wohlgewappnetes Fachgremium zur Lösung komplexer Rechtsfragen darstellt. Im Rechtsfall Mac Manaway [60]) hat sich ein Abgeordneter nicht gescheut, diesen Mangel beim Namen zu nennen und die Übertragung der Wahlbeanstandung an Männer zu verlangen, die die Richtertätigkeit als Lebensberuf ausüben [61]). Daß

58) Regelmäßig schimmert im Unterhaus die Auffassung durch, daß die Wahlprüfung und die damit aufgeworfenen Probleme, beispielsweise der Erlaß eines neuen Wahlausschreibens oder einer Indemnity Akte, ein „matter of the House of Commons policy" sei. Vgl. dazu H. C. DEB. vom 18. Juli 1956, S. 68; Special Report, S. 12.

59) Gerland, S. 110.

60) Vgl. dazu § 12 der Arbeit.

61) H. C. DEB. 1950 No. 150 S. 930, wo Mr. Bing ausführt: „I doubt whether the Select Committee procedure is the most expeditious way to deal with the matter. It may be that this is an issue of law, which is not very suitable to be dealt with by Select Committee."

seine Bedenken nicht aus der Luft gegriffen waren, zeigte sich, als das begutachtende Komitee drei Monate nach seiner Einsetzung im Report zugestehen mußte „to be unable to arrive at an unanimous decision". Es hatte die subtilen und komplexen Rechtsfragen nicht zu lösen vermocht.

Die als Wahl„richter" fungierenden Parlamentarier können zwar technisch erfahren sein. Doch was nützt dies, solange ihnen die wesentlichste Eigenschaft fehlt: die richterliche Methode, die als besondere Form der juristischen Methode in der forensischen Praxis erworben wird?

ESMEIN [62]), der gewisse „mesures arbitraires" enthüllt, die das Haus in der Wahlprüfung ungestraft ergreifen kann, ist nicht beizupflichten, soweit er das fehlende Rechtsmittelverfahren rügt und den Umstand, daß die Commons nach Kassation einer Wahl nach Gutdünken vom Erlaß eines neuen Wahlausschreibens absehen und dadurch einen Wahlkreis seiner Repräsentation berauben könnten. Wie soll das Parlament in England mit seiner verfassungsmäßig präponderierenden Bedeutung eine Rechtsmittel- und Aufsichtsbehörde über sich dulden! Auch ordnet der Speaker nach Freiwerden eines Sitzes, wie die Erfahrung zeigt, immer eine Neuwahl an [63]).

Indessen zeichnen sich in der parlamentarischen Wahlprüfung unserer Tage, abgesehen von den bereits erwähnten Mängeln, zwei Ansätze zur Gesetzlosigkeit ab.

Einen neuralgischen Punkt stellt einmal das Überhandnehmen von „retrospective laws" dar. Nun darf man aber bei dieser Kritik nicht zu sehr vom kontinentalen Gesetzesbegriff ausgehen. Um sachlich zu bleiben, muß man sich bewußt sein, daß die Gesetzesform jenseits des Ärmel-Kanals einen

62) S. 394.

63) Dies gibt auch Esmein, S. 394 zu. Das Parlament kann aber eine Nachwahl verweigern, um einem Wahlkreis eine Rüge zu erteilen. Vgl. dazu den oben erwähnten Rechtsfall Colonel Lynch; ferner Sir E. May, S. 188.

weiteren Anwendungsbereich hat als bei uns. Sie wird in England nicht nur für allgemeine und abstrakte Anordnungen für die Zukunft verwendet, sondern in breitem Umfange auch für die Meisterung konkreter Situationen. Nach RADBRUCH [64]) neigt der Brite überhaupt dazu, die Aufgabe der Gesetzgebung vornehmlich in der Regelung konkreter Sachverhalte zu erblicken; der Inhalt der Erlasse beschränkt sich häufig auf die Ordnung und die Miterfassung eben dieser konkreten Gegebenheiten. Der Erlaß rückwirkender Gesetze darf grundsätzlich als Ausfluß der „legislative supremacy of Parliament" [65]) gelten; das eigentliche Verbot der Rückwirkung konzentriert sich in Großbritannien nur auf das Strafrecht und anderes Verhaltensrecht im engeren Sinne [66]).

An und für sich sieht deshalb der Engländer im Erlaß rückwirkender Gesetze zur Erledigung einer Wahlstreitigkeit nichts Unbilliges [67]). Indessen lehrt die Erfahrung, wie auch WADE & PHILLIPS [68]) offen zugestehen, daß eine Mehrheit im Unterhaus das Institut der „retrospective laws" mitunter mißbraucht. Diese Gefahr ist nun — und hier liegt die Problematik — beim Wahlprüfungsgeschäft besonders stark. Es

64) S. 9 und S. 27; dazu auch die Erörterungen am Schluss von § 12 der Arbeit.

65) Wade & Phillips, S. 35/36; Henne, S. 28. Die Souveränität des Parlaments äußert sich in seiner unbeschränkten gesetzgeberischen Gewalt. Da England keine Verfassung im formellen Sinne kennt, die als von einem dem „pouvoir législatif" übergeordneten und dessen Tätigkeit bindenden „pouvoir constituant" erlassen gedacht wird, kann sich die Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments grundsätzlich schrankenlos entfalten.

66) Radbruch, S. 60.

67) Die Objektivität gebietet beizufügen, daß der Engländer gegen derartige Gesetze immer gewisse Bedenken hegt; in diesem Sinne auch Wade & Phillips, S. 35/36: „. . . retrospective laws are . . . of questionable policy and contrary to the general principle that legislation . . . ought to deal with future acts and ought not to change the caractere of post transactions carried on upon the faith of the existing law."

68) S. 35/36.

bedarf keiner Verdeutlichung, daß das Nebeneinander von richterlichen und legislativen Kompetenzen im einen und gleichen Organ — das Unterhaus ist die anfechtende, untersuchende, urteilende und gesetzgebende Behörde — für eine unvoreingenommene Erledigung von Wahlstreitigkeiten von verhängnisvoller Bedeutung ist. Diese Machtfülle kann vom Parlament geradezu mißbraucht werden, um im Parteiinteresse die letzten Zwecke eines unabhängigen „Gerichts"verfahrens zu durchkreuzen. Die Postulate der Rechtssicherheit, -Gleichheit und Freiheit sind einer rechtsstaatsfeindlichen Machtkonzentration, wie sie in der parlamentarischen Wahlprüfung verwirklicht ist, diametral entgegengesetzt. — Wollte man indessen auch hier ernsthaft durch ein System der Gewaltenteilung und wechselseitigen Gewaltenhemmung die Macht des Unterhauses relativieren und konstitutionalisieren, so wäre dies praktisch überhaupt nur unter gleichzeitiger Aufhebung der parlamentarischen Wahlprüfungskompetenz denkbar.

Übrigens vermag auch das Argument nicht zu überzeugen, das Unterhaus sei wegen der überlebten und widerspruchsvollen Ordnung der Disqualifikationsgründe im geltenden Recht zum Erlaß rückwirkender Gesetze gezwungen. Das hieße aus der Not eine Tugend machen. Denn warum werden die Gerichte, sowohl der Election Court als auch der in delegatione fungierende Rechtsausschuß des Geheimen Königlichen Staatsrates [69]), mit den ihnen übertragenen Streitfällen in Anwendung objektiven Rechts immer fertig? — Ist die häufige Zuflucht zu retrospektiven Gesetzen nich vielmehr auf die Hilflosigkeit und den Zeitmangel der Commons zurückzuführen; darauf auch, daß eine parlamentarische Körperschaft zu sehr de lege ferenda beschäftigt ist, um Gerechtigkeit de lege lata zu üben?

Es fehlt auch in England nicht an Stimmen, die ein solches Vorgehen des Unterhauses als „inconsistent and anamalous"

69) Näheres dazu in § 12 der Arbeit.

qualifizieren [70]) und scharf dagegen auftreten. Die Objektivität gebietet beizufügen, daß die Commons selbst bestrebt sind, in Zukunft den Erlaß von Indemnity Acts im Zusammenhang mit der Wahlprüfung energisch einzuschränken. Es wird im § 12 zu zeigen sein, welchen entscheidenden Schritt sie zur Erreichung dieses Zieles zu tun gedenken [71]).

Weiterhin anerkennen weder die Öffentlichkeit noch der unterlegene Kandidat das Urteil des Parlaments als Richterspruch. Die aufgezeigten Fälle von Wiederwahlen disqualifizierter Kandidaten — sie muten als groteskes Ringen zwischen dem Unterhaus und dem betreffenden Wahlkreis an und passen schlecht in den Rahmen einer geordneten staatlichen Willensbildung — sind dafür Beweis genug.

Hier nun zeichnet sich ein weiteres Element von Gesetzlosigkeit ab. Denn Rechtsprechung allein genügt noch nicht. Es ist wesentlich für das Wohl eines Landes, daß ihr auf Schritt und Tritt die Achtung aller Rechtsgesinnten folgt [72]). Es muß im Volke die Auffassung herrschen, daß wirklich auch Recht gesprochen wird, „selbst wenn der Himmel einstürzt" [73]). — Es ist mehr als fraglich, ob das vom Richter in eigener Sache gefällte Urteil bei parlamentarischen Wahlanfechtungen in der Allgemeinheit eine solche Auffassung zu wecken vermag.

Die kritische Betrachtung der zeitgenössischen Wahlprüfungspraxis des Unterhauses sei mit dem Ausruf eines Par-

70) Vgl. dazu H. C. DEB. vom 25. Oktober 1955, S. 65.

71) Schon hier vgl. Special Report, S. IXV, S. 45, 47. Nach dem Entwurf der House of Commons Disqualification Bill beharrt das Unterhaus zwar in sect. 6 „Effects of Disqualification and provisions for relief" ausdrücklich auf seiner Kompetenz, in der Wahlprüfung weiterhin Indemnity Acts zu erlassen. Gleichzeitig sieht jedoch sect. 7 eine eminente Neuerung vor, nämlich die Anrufung eines unabhängigen Gerichtshofes (Judicial Committee of the Privy Council) zur Beurteilung von Disqualifikationsfällen. Sein Urteil soll auch für das Parlament verbindlich sein. Der vorberatende Ausschuß ist sich bewußt, daß mit dieser Regelung die Indemnity Acts viel seltener würden.

72) Mc Cleary, S. 37. 73) Mc Cleary, S. 37.

lamentariers im Rechtsfall Mitchell [74]) beendet: „What advantage to the House of Commons, what advantage to the Constitution, what advantage to democracy!" Eine große Mission wartet hier der unabhängigen Justiz. Mit der Frage, ob und welche Aussichten auf Erfüllung dieser Mission bestehen, befassen sich die nachstehenden Ausführungen.

§ 12.

Von den Delegationsfällen Stuart Samuel und Mac Manaway zum Entwurf der House of Commons Disqualification Bill, 1956

Das Judicial Committee of the Privy Council als neugeplantes Gericht zur Beurteilung von Disqualifikationsfällen

I. Die Delegationsfälle Stuart Samuel und Reverend Mac Manaway

Zweimal bereits hat das Unterhaus in seiner Wahlprüfungspraxis der vergangenen Jahrzehnte resigniert feststellen müssen, daß das Select Committee komplexen Rechtsfragen nicht gewachsen ist. Im Jahre 1913 stand die Wahl von Stuart Samuel zur Diskussion, der sich im Auftrage des Secretary of State for India mit dem Handel von Edelmetallen befaßte [75]). Hier sah sich der beratende Ausschuß vor die Aufgabe gestellt abzuklären, ob Stuart Samuel in seiner Eigenschaft als Beauftragter der Regierung im Unterhaus nicht Sitz und Stimme haben könne. — Nach der Gesamterneuerung des Parlaments von 1950 war es die Zugehörigkeit des unionisti-

74) Worte von Mr. Silverman in H. C. DEB. vom 18. Juli 1955, S. 45.

75) Dazu Wade & Phillips, S. 78; Schofield, S. 90 und schließlich Special Report, S. 62.

schen Abgeordneten Mac Manaway [76]) zum Klerus der irischen Kirche, die das Haus und sein Komitee in ein Dilemma versetzte [77]). War Reverend Mac Manaway wirklich, wie in der Anfechtung vorgebracht war, gestützt auf die Clergy Disqualification Bill von 1801 als Volksvertreter unwählbar?

In beiden Fällen versagten die eingesetzten Ausschüsse trotz monatelanger Untersuchungstätigkeit. Und die Frage, ob die betreffenden Wahlen in Anwendung des geltenden Rechts zu kassieren seien oder nicht, blieb auch im Plenum offen.

Mangels einer adäquaten Entscheidungsstelle im Schoße des Hauses selbst und unter dem Drucke der öffentlichen Meinung [78]) wandten sich die Commons schließlich in einer Humble Adress an den König und baten ihn, die durch die Wahlanfechtung aufgeworfenen Rechtsfragen [79]) dem Judicial Committee of the Privy Council zur Begutachtung zu übertragen.

Die Gemeinen beabsichtigten damit in keiner Weise, ihre Zuständigkeit in der Beurteilung des Falles aus den Händen zu geben. Die Delegation an das Judicial Committee bezweckte für sie einzig eine unverbindliche Untersuchung und Begutachtung des Anfechtungstatbestandes durch ein

76) Dazu H. C. DEB. vom 17. März bis 23. März 1950, insbesondere S. 2175 ff.

77) Die Hilflosigkeit der Commons bei der Behandlung dieses Rechtsfalles war augenscheinlich und kam am besten zum Ausdruck in den spontanen Worten von H. Morrison: „I never saw such a muddle in all my life!" (H. C. DEB. a.a.O. S. 2176).

78) Im Fall Mac Manaway war die ganze Angelegenheit von der Presse aufgegriffen worden. Die Öffentlichkeit wurde insbesondere durch einen langen Artikel in der Times über die Fragwürdigkeit der Wahl Mac Manaways orientiert. Am 25. Mai 1950 protestierte Churchill im Namen der Wählerschaft von Belfast West dagegen, daß diese Angelegenheit vom Unterhaus unbillig in die Länge gezogen werde.

79) H. C. DEB. vom 29. Juni 1950, S. 2473: „ . . . and praying that His Majesty will refer to the Judicial Commitee of the Privy Council for hearing and consideration the question of law."

wohlgewappnetes Fachgremium. Das Judicial Committee wurde bloß by its advice beigezogen. So bezeichnete das Unterhaus im Rechtsfall Mac Manaway seine Urteilskompetenz als evident, an deren Existenz zu rütteln nach seiner Auffassung völlig abwegig erschiene[80]). — „Leider", möchte man beifügen, eingedenk der mit einer solchen Zweiung des Verfahrens verbundenen und bereits beleuchteten Mängel, wenn auch der Urteilsantrag der Privy Councillors ihrer unbestrittenen Autorität wegen[81]) vom Haus bisher anstandslos übernommen wurde.

Nach der Prognose eines hohen Hausbeamten von Westminster[82]) wird das Judicial Committee of the Privy Council in der parlamentarischen Wahlprüfung auch fürderhin by its advice zur Lösung komplexer Rechtsfragen beigezogen werden. Doch noch mehr! Die beiden erwähnten Delegationsfälle scheinen den Weg eröffnet zu haben zu einer weiteren Ausdehnung des qualifizierten Rechtsschutzes bei Wahlanfechtungen. Der Entwurf der House of Commons Disqualification Bill, 1956[83]), plant nämlich, im Schoße des Judicial Committee ein neues, vom Parlament unabhängiges Gericht zur Beurteilung von Disqualifikationsfällen zu kreieren[84]). Ei-

80) „Es ist kristallklar, daß dem Judicial Committee ausschließlich beratende (advisory) Funktionen zustehen", mit diesen Worten beruhigte Sir M. Fyfe die Mitglieder des Hauses (H. C. DEB. 1950 No. 166, S. 2251). Und der liberale Parteiführer C. Davies fügte bei: „the question whether the honorable Member is a Member of the House or not is a matter for the House to decide and no one else" (H. C. DEB. 1950 No. 166, S. 1884). Im gleichen Sinne die Versicherung von Herbert Morrison: „I quite agree that the Judicial Committe is advisory, and that it is for the House to decide" (H. C. DEB. 1950 No. 166, S. 1884).

81) Dazu die Worte von H. Morrison in H. C. DEB. 1950 No. 166, S. 2247: „ . . . the Judicial Committee of the Privy Council consisting . . . of most distinguished judges . . . "

82) Nämlich des Clerk of the House of Commons.

83) Obwohl die Akte den Royal Assent noch nicht erhalten hat, trägt sie nach sect. 16 des Entwurfes „Short Title" die Bezeichnung „The House of Commons Disqualification Bill, 1956".

84) Dazu III. dieses Paragraphen.

nige Erörterungen über Wesen und Funktion dieses Organs gehöhren demnach mit in den Rahmen dieser Abhandlung.

II. Wesen und Funktion des Judicial Committee of the Privy Council [85])

Nach der mittelalterlich-ständischen Auffassung galt der König in England als Träger der vollziehenden Gewalt, die er unter Assistenz seines Geheimen Rats ausübte [86]). Mit der Verschiebung der Exekutive in die Hände des Parlaments und des Kabinetts mußte in der Neuzeit die ursprüngliche Sendung des Privy Council mehr und mehr verblassen.

Im England unserer Tage sind die Funktionen des Privy Council grundsätzlich nur mehr formeller Natur [87]); zur Ausübung einer materiellen Staatstätigkeit ist er im allgemeinen nicht mehr kompetent. — Einige Spuren der ursprünglichen Kompetenzen finden sich indessen auch heute noch im Tätigkeitsbereich des Geheimen Rates vor [88]): zum Rat-Geben ist der Privy Council in einigen Fällen auch im gegenwärtigen Staatsleben Großbritanniens berufen. Es ist dabei nicht an das Plenum des Staatsrates des Königs, aus 300 Mitgliedern bestehend, zu denken, sondern an einige gewichtige ständige Ausschüsse, in denen sich Zweck und Bedeutung des ehemals mächtigen Kollegiums haben erhalten können. In der vorliegenden, auf die Wahlprüfung zugeschnittenen Abhandlung interessiert das Judicial Committee of the Privy Council, das zu deutsch Rechtsausschuß des Geheimen Königlichen Staatsrates genannt wird [89]).

85) Bentwich gibt in seinem „The Practice of the Privy Council in Judicial Matters" eine ausführliche Übersicht über Wesen und Funktion dieses Organs in Geschichte und Gegenwart.

86) Wade & Phillips, S. 122.

87) Wade & Phillips, S. 122 ff.

88) Wade & Phillips, S. 123.

89) Mc Cleary, S. 74.

Selbst dem Engländer[90]) fällt eine gewisse Diskrepanz zwischen der Gestalt und der Funktion des hier zur Diskussion stehenden Organs auf. Der Form nach ist der Rechtsausschuß nämlich, wie WADE & PHILLIPS bemerken[91]), ein exekutives Organ; funktionell jedoch kommt ihm die Stellung eines unabhängigen Gerichtshofes zu. Das Judicial Committee of the Privy Council stellt eines der vielseitigsten und mächtigsten Gerichte des Vereinigten Königreichs überhaupt dar[92]). Nicht einzig auf das Territorium der britischen Inseln erstreckt sich seine Rechtsprechung, sondern hinaus über das ganze Commonwealth. Es ist damit eines der stärksten Bindeglieder des Commonwealth[93]).

Die Weitschichtigkeit der richterlichen Funktionen des Rechtsausschusses erhellt aus der nachstehenden, in eine gedrängte Form gebrachten Aufzählung[94]). Das Judicial Committee ist letzte Berufungsinstanz für die englischen Kolonien und die Dominions, für kirchliche Streitigkeiten Englands, für Urteile der Preisgerichte des britischen Reiches, für die Kanalinseln und die Isle of Man und schließlich für gewisse Streitigkeiten des immateriellen Güterrechts. Des weitern statuiert die Judicial Committee Act, 1833[95]), daß der Rechtsausschuß by its advice über alle Rechtsfragen zu entscheiden hat, die ihm von der Krone vorgelegt werden.

90) Wade & Phillips, S. 23 und insbesondere S. 410 und dort angeführte Literatur. Vgl. auch die dort wiedergegebenen Worte von Viscount Haldane of Cloane: „It is a longstanding constitutional anomaly that we are really a Committee of the Privy Council, giving advice to His Majesty, but in a judicial spirit."

91) S. 23. 92) Bentwich, S. 8.

93) Mc Cleary, S. 74. In diesem Sinne auch Wade & Phillips, S. 23 und S. 405; Bentwich, S. 3.

94) Dazu Bentwich, S. 3 ff. und Wade & Phillips, S. 405.

95) Nach Bentwich, S. 4 bildet diese Akte die Grundlage für die gegenwärtige Verfassung und das heutige Verfahren des Gerichts. Vgl. dazu auch den Hinweis in der neuen House of Commons Disqualification Act, 1956 sect. 7 - 2: „Section three of the Judicial Committee Act, 1833 shall apply to any application under this section as it applies to an appeal to Her Majesty in Council from a court."

Das Gesagte läßt sich wie folgt zusammenfassen: obwohl seiner Form und Entstehung nach ein exekutives Organ, bildet der Rechtsausschuß funktionell ein Tribunal, „which has a wider jurisdiction than any court known to history" [96]). Zugleich kommt ihm nach der Generalklausel in der Akte von 1833 die Bedeutung eines eigentlichen Reservegerichts zu, das by its advice jeden ihm von der Krone übertragenen Fall strittigen Rechts zu beurteilen hat.

Faßt man die illustre Zusammensetzung des Judicial Committee of the Privy Council ins Auge, so kann seine große Autorität und Eignung auch als Wahlprüfungsgericht nicht mehr in Frage stehen. Seine Mitglieder sind der Lord High Chancellor, der Lord President of the Council und sein Vorgänger, sowie jene Privy Councillors, die hohe richterliche Ämter innehaben oder innehatten [97]).

So stößt man im vorliegenden Organ wiederum — wie im Election Court — auf die bemerkenswerte Persönlichkeit des englischen Richters, dessen Rechtsprechung vom Vertrauen des Volkes getragen wird. Vom Maße dieses Vertrauens hängt, wie JELLINEK betont [98]), schließlich das Sein und Nichtsein jedes unabhängigen Wahlprüfungsgerichts ab. — Das Requisit der politischen Unabhängigkeit gilt natürlich ohne Einschränkung auch für die Mitglieder des Rechtsausschusses des Königlichen Staatsrates. Infolge der eigentümlichen staatsrechtlichen Form ihres Kollegiums legen die als Richter amtenden Privy Councillors ganz besonderen Wert auf ihre politische Unvoreingenommenheit. Sie betonen sie nach aussen hin mit aller Eindringlichkeit, etwa wie Viscount Haldane of Cloane, der feierlich erklärte: „We have nothing to do with policies or party considerations, we are really judges . . ." [99]).

96) Bentwich, S. 8.
97) Dazu Wade & Phillips, S. 405 und H. C. DEB. 1950 No. 166, S. 2247.
98) S. 416. 99) Angeführt bei Wade & Phillips, S. 410.

III. Der Rechtsausschuß des Geheimen Königlichen Staatsrates als neugeplantes Gericht zur Beurteilung von Disqualifikationsfällen

In den letzten dreißig Jahren sind im englischen parlamentarischen Wahlrecht neue Inkompatibilitätsgründe sozusagen wie Pilze aus dem Boden geschossen [100]). Diese Entwicklung kam für viele einer hart empfundenen praktischen Einengung des passiven Wahlrechts gleich; mitunter artete sie auch in einer „confused and unsatisfactory condition of law" [101]) aus. — Die neue House of Commons Disqualification Bill, 1956, soll dagegen Remedur schaffen. Im Vordergrund des Gesetzesentwurfes steht eine Bereinigung des Rechts der Unvereinbarkeiten [102]).

Gegenwärtig scheint sich das Parlament darüber im klaren zu sein, daß diese Neuregelug auch in der Zukunft zunehmende rechtliche Komplikationen in der Beurteilung von Disqualifikationsfällen nicht auszuschließen vermag. Auch hat die lange Erfahrung der Gemeinen gezeigt, daß sie sich in der Erfüllung dieser konstitutionellen Aufgabe einen gewissen Dilettantismus abgewöhnen müssen. — Vornehmlich in den erwähnten Rechtsfällen Stuart Samuel und Mac Manaway hat der Grundsatz: „Der richtige Mann am richtigen Platz!" — Devise auch jeder vernünftigen Kompetenzverteilung im

100) Dazu Special Report, S. 19 ff. und die dortige Aufzählung der in den letzten Jahrzehnten geschaffenen neuen Unvereinbarkeiten.

101) In diesem Sinne auch Wade & Phillips, S. 79.

102) Die Präambel des neuen Gesetzes hat den folgenden Wortlaut: „A Bill to make provision for disqualifying the holders of specified offices for membership of the House of Commons, and to repeal the enactments providing for the disqualification of the holders of offices or places of profit under the Crown and other offices, of persons having pensions from the Crown for or on account of the public service, and certain enactments disqualifying members of that House for holding other offices; to make corresponding provision in respect of the Senate and House of Commons of Northern Ireland; and for purpose connected with the matters aforesaid."

Staat — eine zusätzliche Rechtfertigung erfahren. Warum sollen nicht auch bei der Beurteilung von disqualifizierten Volksvertretern Wissen und Können der zuständigen Entscheidungsstelle einerseits und Schwierigkeitsgrad und Art der Funktion anderseits in Übereinstimmung gebracht werden?

Mit diesem Ziel im Auge planen die Commons, wie bereits angetönt, zusammen mit der Revision des Rechts der Unvereinbarkeiten ein neues, vom Unterhaus unabhängiges Gericht zur autoritativen Beurteilung von parlamentarischen Unvereinbarkeiten und Unwählbarkeiten: das Judicial Committee of the Privy Council.

Die House of Commons Disqualification Bill, 1956, ist noch nicht Gesetz. Zum Abschluß dieser Darstellung seien jene Bestimmungen der Akte kurz herausgestrichen, die im Rahmen des vorliegenden Themas Bedeutung verdienen.

1. Section 7 - 1 des Entwurfes bestimmt:

„Any person who claims that a person purporting to be a member of the House of Commons is disqualified by this Act, or has been so disqualified at any time since his election, may apply to Her Majesty in Council, in accordance with such rules a Her Majesty in Council may prescribe, fore a declaration to that effect."

Demnach soll in Zukunft „jedermann (jeder Aktivbürger) zu jeder Zeit" nach stattgefundener Wahl legitimiert sein, die Abgeordneteneigenschaft eines Volksvertreters gestützt auf einen gesetzlichen Disqualifikationsgrund beim Judicial Committee of the Privy Council anzufechten. Das anwendbare Verfahren steht noch nicht fest.

2. Die bisherige Zuständigkeit des Election Court wird durch die neue Aufgabe des Rechtsausschusses des Geheimen Königlichen Rates in keiner Weise beschnitten. Section 7 - 5 (a) des Entwurfes hat nämlich den folgenden Wortlaut:

„Provided that no such declaration shall be made in the case of disqualification incurred by any person on grounds which subsisted at the time of his election, if an election petition is pending or has been tried in which his disqualification on those grounds is or was in issue."

Die Rechtsprechung des Election Court bleibt darnach auch für Anfechtungen, die sich auf Disqualifikationsgründe stützen, als primäre erhalten. Erst eine Wahlunfähigkeit oder Unvereinbarkeit, die nicht bereits Gegenstand einer Parliamentary Election Petition bildet oder bildete, darf zur Beurteilung dem Judicial Committee vorgelegt werden.

3. Schließlich wird die Wahlprüfungskompetenz des Unterhauses auch nach dem Inkrafttreten der Akte theoretisch weiterbestehen. Denn die Zuständigkeit der Commons bleibt in Section 6 - 1 ausdrücklich vorbehalten:

„Subject to any order made by the House of Commons under the following provisions of this section:

(a) if any person disqualified by this Act for membership of the House of Commons, or for membership of that House for a particular constituency, is elected as a member of that House, or as a member for that constituency, as the case may be, his election shall be void ...

(b) if any person being a member of that House becomes disqualified by this Act for membership of that House, or for membership for the constituency for which he is sitting, his seat shall be vacant."

So bringt eigentlich die Gesetzesvorlage auf den ersten Blick hin nichts wesentlich Neues, Epochemachendes. Die autoritative Beurteilung von Wahlstreitigkeiten durch das Parlament ist mit all ihren Mängeln im Gesetz weiterhin verankert. Bleibt die Akte damit im Halben und Schiefen stecken?

Nein. Bereits im Zusamenhang mit den vom Unterhaus häufig erlassenen „retrospective laws" wurde an jenen Grundsatz erinnert, der die englische Gesetzgebungspolitik beherrscht: Regelung nur von Fall zu Fall; Vernachlässigung einer symmetrischen und nach unserer Konzeption konsequenten Anordnung; bloß Neuerung, wenn eine Beschwernis unmittelbar empfunden wird, und dann Neuerung nur insoweit als gerade zur Beseitigung dieser Beschwernis notwendig ist[103]).

103) Radbruch, S. 9 und S. 27.

Der Rechtshistoriker MAITLAND[104]) spricht im gleichen Sinn einmal von „stumbling forward in our empirical fashion blundering into wisdom": Vorwärtsstolpern nach unserer empirischen Art und schließlich hineintappen in die Weisheit.

Auch die bisherige Regelung des formellen Wahlprüfungsrechts bildet ein diesen englischen Geist kennzeichnendes Stück Geschichte. Hat der Gesetzgeber nicht auch hier seine Aufgabe vorwiegend darin erblickt, besonders konkreten Mißständen abzuhelfen; hat er aber den Inhalt seiner Erlasse nicht auch hauptsächlich auf die Beseitigung eben dieser konkreten Mißstände beschränkt?

Unter diesem Aspekt gewinnt die organisatorische Neuerung der House of Commons Disqualification Bill erst ihre wahre Bedeutung. Scheinbar ohne dieses Ziel in den Augen, wird sie einen weiteren — wenn auch bedachten — Schritt zur Verwirklichung des Postulats bedeuten, das Disraeli bereits im Jahre 1867 geäußert hatte, nämlich daß die Kompetenz zur Kognition über bestrittene Wahlen *„should in every case be taken entirely out of the purview of the House"*. — Eine optimistische Perspektive eröffnet die Annahme des vorberatenden Gesetzesausschusses, daß die Zuständigkeit des Unterhauses, obwohl in der Akte vorbehalten, dank der neubegründeten Urteilskompetenz des Judicial Committee of the Privy Council in Zukunft praktisch illusorisch werden könne[105]):

blundering into wisdom!

104) Zit. bei Radbruch, S. 9; vgl. auch S. 69 ff., wo Radbruch dieses „blundering into wisdom" am Beispiel des englischen Geschworenengerichts illustriert.

105) Special Report, S. 23.